Münster.1933.№9 Jur. Diss.

Die theoretischen und allgemeinpraktischen Fürsorgelehren Emil Münsterbergs, eine Darstellung und Würdigung.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der staatswissenschaftlichen Doktorwürde,
einer
Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität
zu Münster i. Westf.

vorgelegt von

Diplomvolkswirt Georg Müller
aus Kleve.

Buch- und Kunstdruckerei Wilh. Postberg, Bottrop i.W.
1933

Tag der mündlichen Prüfung: 27. Juli 1932.

Referent: Herr Prof. Dr. Dr. Weber.

Korreferent: Herr Prof. Dr. Bruck.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen lieben Eltern und
Geschwistern gewidmet.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547410_0149

Vorwort.

Die Anregung zu vorliegender Arbeit erhielt ich durch die gelegentliche Lektüre des äußerlich unscheinbaren, inhaltlich aber bedeutsamen Büchleins von Emil Münsterberg, Die Armenpflege, Einführung in die praktische Pflegetätigkeit (Liebmann, Berlin, 1897). Die Eindrücke dieses Büchleins drängten zu weiterer Beschäftigung mit dem Autor. Je mehr ich mich so in das Leben und die Lehren Münsterbergs vertiefte, um so verlockender und lohnender erschien mir die Aufgabe, das Lebenswerk Münsterbergs zusammenfassend darzustellen. Schließlich reifte dieser Entschluß. Bei seiner Ausführung leistete mir Herr Prof. Dr. Dr. H e i n r i c h We b e r, Münster i. W. dankenswerte Hilfe, gleichfalls Herr Dr. J o s e f S c h l ü t e r, Assistent am wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Institut der Universität Münster. Herr Bibliotheksdirektor H e i n r i c h A u e r, Freiburg i. W. hatte die Liebenswürdigkeit, das Verzeichnis der Schriften Emil Münsterbergs auf seine Vollständigkeit hin zu überprüfen. Ferner bin ich den Verwaltungen der benutzten Bibliotheken für ihre Mühewaltung zu großem Dank verbunden.

Kleve, Niederrhein, den 23. April 1932.

Der Verfasser.

Literatur.

I. Biographische Quellen (außer den im Text vermerkten Eigengeständnissen Münsterbergs):

Paul Felisch, Gedächtnisrede auf Stadtrat Dr. iur. Emil Münsterberg, gehalten am 2. 4. 1911 im Festsaale des Berliner Rathauses, mit einem Verzeichnis der Schriften Emil Münsterbergs als Anhang, Duncker u. Humblot, München, 1911, 20 S.

Albert Levy, Stadtrat Dr. Emil Münsterberg †, Concordia, Zeitschrift der Centralstelle für Volkswohlfahrt, Berlin, 18. Jahrgang, 1911, S. 69 f.

Wilhelm Liese, Wohlfahrtspflege und Caritas, Volksvereinsverlag, M.-Gladbach, 1914, S. 58.

Köhne, Emil Münsterberg †, Deutsche Juristenzeitung, Berlin, 1911, S. 266.

Rieß, Dem Andenken Emil Münsterbergs, Blätter für die Berliner Armen- und Waisenpflege, hrgb. von der Armenverwaltung der Stadt Berlin, 1911, S. 9 ff.

Nachruf des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit, Zeitschrift für das Armenwesen, Berlin 1911, S. 34 ff.

Nachruf des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit auf seiner 31. Jahresversammlung in Dresden 1911, Schr. d. D. V., Duncker u. Humblot, München, Heft 96, 1912, S. 6.

Blätter für das Hamburgische Armenwesen, Organ des Armenkollegiums der Stadt Hamburg, 1911, S. 11 f.

Zeitschrift Caritas, Freiburg i. B., 1911, S. 195 ff.

Nachruf der Zentralstelle für Armenpflege und Wohltätigkeit, Zeitschrift für das Armenwesen, 1911, S. 38 f.

Blätter für das Württembergische Armenwesen, Stuttgart, 1911, Nr. 6, 10.

Medizinische Reform, Berlin 1911, S. 53.

Kirchliches Jahrbuch für die evangelischen Landeskirchen Deutschlands, ein Hilfsbuch für Kirchenkunde der Gegenwart, Bertelsmann, Gütersloh, 1911, S. 663.

Die Hilfe, Wochenschrift für Politik, Literatur und Kunst, hrgb. von Friedrich Naumann, Berlin, 1911, S. 66.

II. Zusammenstellung der Schriften Emil Münsterbergs (nach Paul Felisch, ebda, mit Ergänzungen).

1. Bücher und Broschüren.

Bericht über den Stand der Individual-Armenstatistik mit Beziehung auf die seitens des Reiches veranlaßte Erhebung für das Kalenderjahr 1885, Drucksache No. 2, 1885 des Deutschen Vereins f. A. u. W. (nicht im Buchhandel.)

Die deutsche Armengesetzgebung und das Material zu ihrer Reform, staats- und sozialwissenschaftliche Forschungen, hrgb. von Gustav Schmoller, Heft 27, Duncker u. Humblot, Leipzig, 1887, 570 S. (im Text abgekürzt: Armengesetzgebung).

Familienrecht, Der Entwurf des bürgerlichen Gesetzbuches in Bezug auf Armenpflege und Wohltätigkeit, Schr. d. D. V., Heft 8 (1889), 9 (1890), Leipzig.

Das Landarmenwesen, Schr. d. D. V., Heft 10 u. 13 (1890), Leipzig.

Praktische Ratschläge für den Amtsrichter, von einem Berufsgenossen (anonym), Vahlen, Berlin 1890, 86 S.

Die Verbindung der öffentlichen und privaten Armenpflege, Schr. d. D. V., Heft 14 u. 15 (1891), Leipzig.

Die Fürsorge für Obdachlose in den Städten, Schr. d. D. V., Heft 22 u. 23 (1895), Leipzig.

Generalbericht über die Tätigkeit des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit während der ersten 15 Jahre seines Bestehens, 1880—1895, nebst Verzeichnis der Vereinsschriften und alphabetischem Register zu den Vereinsschriften, Schr. d. D. V., Heft 24 (1896), Leipzig (im Text abgekürzt: Generalbericht 1896).

Die Aufgabe städtischer Sozialpolitik, Verlag der A. G. Neue Börsen-Halle, Hamburg, 1896.

Fürsorge für Wöchnerinnen und deren Angehörige, Schr. d. D. V., Heft 30 u. 34 (1897), Leipzig.

Adolf Prins, Freiheit und soziale Pflichten, Deutsch von Emil Münsterberg, Liebmann, Berlin, 1897, 172 S.

Centralstellen für Armenpflege und Wohltätigkeit, Fischer, Jena, 1897.

Die Armenpflege, Einführung in die praktische Pflegetätigkeit, Liebmann, Berlin, 1897, X, 213 S. (im Text abgekürzt: Armenpflege).

Zwangsmaßregeln gegen nährpflichtige Angehörige, Schr. d. D. V., Heft 36 (1898), Leipzig.

Die Notstandspflege, in: Die Cholera in Hamburg in ihren Ursachen und Wirkungen, Teil III, Abschn. 1, A. G. Neue Börsen-Halle, Hamburg 1898.

Das ausländische Armenwesen, Uebersicht über die neueren Bestrebungen auf dem Gebiete der Armenpflege in den für uns wichtigsten Staaten des Auslandes, Schr. d. D. V., Heft 35 u. 40 (1898 f.), Leipzig.

Erstattung von Unterstützungen durch die Unterstützten selbst und ihre Angehörigen, Schr. d. D. V., Heft 41 u. 46 (1899 f.), Leipzig.

Bibliographie des Armenwesens, Heymann, Berlin 1900, mit Nachträgen 1902 u. 1906.

Das ausländische Armenwesen, Neue Folge, Schr. d. D. V., Heft 52 u. 56 (1901), Leipzig.

Bericht über den Internationalen Kongreß für Armenpflege und Wohltätigkeit 1900 in Paris, erstattet im Auftrage des Magistrats von Berlin, Sittenfeld, Berlin, 1901.

Das Elberfelder System, Festbericht aus Anlaß des 50jährigen Bestehens der Elberfelder Armenordnung, Schr. d. D. V., Heft 63 u. 67 (1903), Leipzig.

Generalbericht über die Tätigkeit des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit während der ersten 25 Jahre seines Bestehens, 1880—1905, nebst Verzeichnis der Vereinsschriften und alphabetischem Register zu den Vereinsschriften, Schr. d. D. V., Heft 72 u. 75 (1905), Leipzig (im Text abgekürzt: Generalbericht 1905).

Die Novelle zum Gesetz über den Unterstützungswohnsitz, Schr. d. D. V., Heft 76, 1906, Leipzig.

Amerikanisches Armenwesen, Schr. d. D. V., Heft 77 (1909), Leipzig.

Englisches Armenwesen, Schr. d. D. V., Heft 94 (1910), Leipzig.

Die Anstaltsfürsorge in Deutschland, eine Nachweisung derjenigen deutschen Erziehungs-, Heil- und Pflegeanstalten, die sich in der Aufnahme von Pfleglingen nicht auf einen engeren örtlichen Bezirk beschränken, Duncker u. Humblot, Leipzig 1910.

2. Größere Aufsätze in der „Zeitschrift für das Armenwesen", Organ der Zentralstelle für Armenpflege und Wohltätigkeit und des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit, begründet und herausgegeben von Emil Münsterberg, 1900 ff., Heymann, Berlin.

Die Auskunftserteilung über Bedürftige, Z. f. d. Armenwesen, 1900, Heft 7/8, S. 25 ff.

Wissenschaft und Praxis der Armenpflege, Z. f. d. Armenwesen, 1903, Heft 1, S. 1 ff.

Das italienische Armenwesen, Z. f. d. Armenwesen, 1903, Heft 3, S. 70 ff.

Zur Geschichte und Theorie des Bettel- und Landstreicherwesens, Z. f. d. Armenwesen, 1903, Heft 11, S. 321 ff.

Das niederösterreichische Armenwesen, Z. f. d. Armenwesen, 1904, Heft 4, S. 97 ff.

Das schweizerische Armenwesen, Z. f. d. Armenwesen, 1904, Heft 6, S. 161ff.

Englisches Armenwesen, Z. f. d. Armenwesen, 1904, Heft 10, S. 289 ff.

Zur Geschichte und Praxis des Armenwesens, Z. f. d. Armenwesen, 1905, S. 33 f., 65 f.

Das englische Gesetz betr. die Fürsorge für Arbeitslose, Z. f. d. Armenwesen, 1906, Heft 1, S. 8 ff.

Amerikanisches Armenwesen, Z. f. d. Armenwesen, 1906, S. 225 ff.

Berufliche Ausbildung in der Armenpflege, Z. f. d. Armenwesen, 1906, S. 289 ff., 321 ff.

Zur Geschichte des Armenwesens, Z. f. d. Armenwesen, 1907, Heft 9, S. 257 ff.

Vom schweizerischen Armenwesen, Z. f. d. Armenwesen, 1907, Heft 12, S. 365 ff.

Englisches Armenwesen, Z. f. d. Armenwesen, 1908, Heft 1, S. 1 ff.

Gedanken zur Geschichte und Theorie des Armenwesens, Z. f. d. Armenwesen, 1908, Heft 6, S. 163—186 (Festgabe zum 70. Geburtstage Gustav Schmollers).

Die öffentliche Armenpflege auf dem Lande, Z. f. d. Armenwesen, 1908, S. 33 ff.

Fürsorge für Wanderarme, Z. f. d. Armenwesen, 1908, Heft 5, S. 129 ff.; Heft 7, S. 196 ff.

Die neue Armengesetzgebung Niederösterreichs, Z. f. d. Armenwesen, 1908, Heft 10, S. 289 ff.

Vom schweizerischen Armenwesen, Z. f. d. Armenwesen, 1909, Heft 1, S. 11 ff.

Amerikanische Philanthropie, Z. f. d. Armenwesen, 1909, S. 161 ff.

Zur Geschichte des Armenwesens, Z. f. d. Armenwesen, 1909, S. 266 ff.

Armenfinanzstatistik, Z. f. d. Armenwesen, 1909, S. 332 ff.

Schulspeisung, Z. f. d. Armenwesen, 1909, S. 369 ff.

Versicherung gegen Arbeitslosigkeit, Z. f. d. Armenwesen, 1909, S. 352 ff.

Die Reform des englischen Armenwesens, Z. f. d. Armenwesen, 1909, Heft 8, S. 225 ff., 9, S. 257 ff., 1910, Heft 10, S. 291 ff.

Krüppelfürsorge, Z. f. d. Armenwesen, 1910, S. 65 ff.

Die Stellung der Frau in der Armenpflege, Z. f. d. Armenwesen, 1910, S. 263 ff.

Die Bekämpfung der Tuberkulose, Z. f. d. Armenwesen, 1911, S. 41 ff.

Stein, Das Verhältnis der freiwilligen und zwangsgemeinschaftlichen Körperschaften in der Wohlfahrtspflege, mit einer Einführung von Emil Münsterberg, Z. f. d. Armenwesen, 1911, S. 129 ff.

3. Größere Aufsätze in Handbüchern, Jahrbüchern, Zeitschriften und anderen periodischen Veröffentlichungen.

Die Armenstatistik, Conrads Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Neue Folge, Bd. 12, Heft 5, 1886, S. 377—451.

Regelmäßige Berichte über die Jahresversammlungen des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit in Schmollers Jahrb. für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 1887 ff., Leipzig.

Das englische Armenwesen unter Vergleichung mit den Deutschen Verhältnissen, Schmollers Jahrb. für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 1887, 11. Jahrg.

Inwieweit besteht das Bedürfnis nach Einheit der Deutschen Armengesetzgebung? Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 1887, S. 357 ff.

Eine Zentralstelle für Wohltätigkeit und Gemeinnützigkeit, Zeitschr. der Zentralstelle für Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen, 1894, S. 93 f.

Ehrenamtliche und berufsamtliche Tätigkeit in der Armenpflege, Zeitschr. d. Zentralstelle für Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen, 1894, S. 293 ff.

Die Verbindung der Veranstaltungen für Armenpflege und Wohltätigkeit, die Auskunftsstelle für Wohltätigkeit in Hamburg, Blätter für soziale Praxis, 1895, S. 1021.

Weibliche Hilfskräfte in der Wohlfahrtspflege, Schriften der Zentralstelle für Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen, 1896, Heft 10.

Ein Völkerverein für Wohltätigkeit, Zeitschr. der Zentralstelle für Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen, 1896, S. 154 f.

Kommunale Sozialpolitik, Soziale Praxis, hrgb. von E. Francke, 7. Jahrg., 1897, Nr. 7.

Art. Armenrecht, Wörterbuch des Deutschen Verwaltungsrechts, hrgb. von K. v. Stengel, Ergänzungsband III, Freiburg i. B. 1897.

Beiträge zur Geschichte und Theorie des Armenwesens, aus dem Nachlaß des Frhr. von Reitzenstein herausgegeben und ergänzt, Schmollers Jahrb. für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 22, 4, 1898, Leipzig.

Die Frauen in der öffentlichen Armen- und Waisenpflege, Die Jugendfürsorge, hrgb. von Pagel, 1900, Heft 7, S. 401 ff.

Das Bettelwesen in Großstädten, Deutsche Rundschau, Paetel, Berlin 1900, S. 221—246.

Beteiligung der Frauen an der Armen- und Waisenpflege, Verh. des 3. Allg. preuß. Städtetages zu Berlin am 30. Januar 1901, Sten. Bericht, Berlin, 1901, S. 31 ff.

Großstädtisches Armenwesen, Die Nation, hrgb. von Th. Barth, 1902, S. 467 ff.

Moderne Tendenzen in der Armenpflege, Die Nation, hrgb. von Th. Barth, 1901/02.

Das Problem der Armut, Vortrag, gehalten auf dem Internationalen Kongreß in St. Louis, September 1904, Conrads Jahrb. für Nationalökonomie und Statistik, 3. Folge, Band 28, 1904, S. 577—591.

Alkoholismus und Armenpflege, in: Der Alkoholismus, seine Wirkungen und seine Bekämpfung, hrgb. vom Centralverband zur Bekämpfung des Alkoholismus, Teubner, Leipzig 1906, S. 111—124.

Internationale Uebersicht über das Armenwesen, Die Weltwirtschaft, ein Jahr- und Lesebuch, hrgb. von E. v. Halle, 1.—3. Jahrg., 1906—1908, Teubner, Leipzig.

Moderne Tendenzen der Armenpflege, Deutsche Rundschau, Paetel, Berlin 1906, S. 363 ff.

Artikel über: Geschichte der öffentlichen Armenpflege, Armengesetzgebung in Belgien, Frankreich, Italien, Schweiz; Armenpflege, Armenlast und Armensteuern, Kinderfürsorge, Wanderarbeitsstätten im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, hrgb. von Conrad, Elster, Lexis und Loening, 2. Aufl. Fischer, Jena, 1898 ff., 3. Aufl. 1908 ff.

Was kann die Stadtgemeinde im Dienste der Armenpflege leisten? Kommunale Rundschau, 1908, Nr. 5, S. 130 ff.

Versicherung gegen Arbeitslosigkeit, Der Tag, Nr. vom 6. und 7. Mai 1909.

Die leitenden Ideen der modernen Armenpflege, in: Am Born der Gemeinnützigkeit, Festschrift zum 80. Geburtstage von Viktor Böhmert, hrgb. von Peter Schmitt, Dresden 1909.

Bodelschwingh, Neue Rundschau, S. Fischer, Berlin 1910, S. 873 f.

Arbeitslosigkeit, Neue Rundschau, S. Fischer, Berlin 1910, S. 540 ff.

Artikel über: Armenwesen, Bettel- und Wanderwesen, Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, hrgb. von Fleischmann, Mohr, Tübingen, 2. Aufl. 1910.

Die Mitwirkung der Frauen in der Armen- und Wohlfahrtspflege, Generalbericht für den Internationalen Kongreß für Armenpflege und Wohltätigkeit, August 1910 in Kopenhagen, Recueil des traveaux du Congrès, Copenhague, Imprimerie J. A. Schultz, Vol. 2, p. 360—395.

Die Einwirkung der Armenunterstützung auf öffentlichte Rechte, Deutsche Juristenzeitung, Berlin, 1911, S. 248 ff.

Fürsorge für Kinder im Heil-, Heim- und Erholungsstätten, Soziale Praxis, hrgb. von E. Francke, 1911, Nr. 21 vom 23. Februar.

Einführung zu den „Blättern für die Berliner Armen- und Waisenpflege", 1. Jahrg. 1911, Nr. 1, begründet von Emil Münsterberg.

Blumen am Grabe, Neue Deutsche Rundschau, Februar 1911.

III. Literatur zur Würdigung der Lehren Münsterbergs.

Zur Würdigung der Lehren M's kann so ziemlich die ganze Fürsorgeliteratur herangezogen werden. Nach unserem Thema, das sich auf die theoretischen und allgemeinpraktischen Fürsorgeleh-

ren M's beschränkt, kommt nur eine entsprechende Auslese in Betracht. Gleichwohl ist die vorhandene Vergleichsliteratur noch so groß, daß eine erneute Auswahl getroffen werden muß. Aus verschiedenen Gründen haben wir besonders die Schriften des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit, Duncker und Humblot, Leipzig, 1886 ff. (bis 1913: 100 Hefte) berücksichtigt. Die Schriften sind zuverlässige Quellen zur Zeitgeschichte M's und als wissenschaftliche Leistungen grundlegend. In ihnen kommen Vertreter sowohl der freien wie der öffentlichen Fürsorge zu Wort, deren beiderseitige Interessen immer beachtet und ausgeglichen werden. Die Beschlüsse der Jahresversammlungen, welche nach den Erhebungen des Vereins von maßgebendem Einfluß auf Wissenschaft und Fürsorgepraxis gewesen sind (s. M., Generalbericht 1905, S. 18 ff.), sind gleichsam Kristallisierungen der herrschenden Meinung zu den jeweiligen Verhandlungsgegenständen. Wir haben hier zusammengefaßte Urteile, die wir wegen der wachsenden Unübersichtlichkeit der literarischen Erscheinungen auf unserem Gebiet gerade suchen. Nicht zuletzt finden wir in den Vereinsschriften verständnisvolle und gerechte Beurteiler der Lehren M's; denn M. gesteht selbst (ebda, S. 19), „daß für ihn die Arbeiten des Vereins in jeder Weise hilfreich gewesen sind und daß für ihn seit Jahren die Teilnahme an den Verhandlungen des Vereins eine Schule wissenschaftlicher Belehrung und praktischer Erfahrung geworden ist."

Andere benutzte Literatur wurde in den Noten vermerkt.

Inhalt.

Vorwort.

Literatur.

Einleitung: Wissenschaftliche Bedeutung der Fürsorgelehren.

I. Teil: Emil Münsterbergs Persönlichkeit und Werk.
§ 1. Münsterbergs Lebensweg und Werk.
§ 2. Münsterbergs wissenschaftliche Tätigkeit insbesondere.

II. Teil: Die theoretischen und allgemeinpraktischen Fürsorgelehren Emil Münsterbergs, eine Darstellung und Würdigung.

1. Abschnitt: Grundlegung.
1. Kapitel: Der Ausgangspunkt der sozialen Hilfe überhaupt.
§ 3. Das Wesen der Armut.
§ 4. Die Ursachen der Armut.
2. Kapitel: Die Hilfsmöglichkeiten nach Münsterberg.
§ 5. Die verschiedenen Hilfsgebiete.
§ 6. Das Verhältnis dieser Hilfszweige zueinander.
2. Abschnitt: Die „Armenpflege" insbesondere.
3. Kapitel: Die Objekte der Armenfürsorge.
§ 7. Die Persönlichkeit des Bedürftigen.
§ 8. Die Zusammenfassung der Bedürftigen zu Gruppen und Fürsorgezweigen.
4. Kapitel: Die Voraussetzungen der Armenfürsorge.
§ 9. Das Bekanntsein der Notstände und die Quellen der Kenntnis.
§ 10. Hilfsbereitschaft und ihre Motive.
§ 11. Hilfsbefähigung und ihre Erfordernisse.
1. Das Vorhandensein personeller Mittel,
2. Das Vorhandensein materieller Mittel,
3. Das Vorhandensein einer gewissen Organisation.
5. Kapitel: Die Träger der Armenfürsorge.
§ 12. Die Typen.
§ 13. Die öffentliche Fürsorge.
1. Wesen und Berechtigung,
2. Die Armengesetzgebung als Grundlage,
3. Die tatsächliche Gestaltung des Deutschen Armenrechts.
§ 14. Das Verhältnis der öffentlichen Fürsorgeträger zueinander.
1. Das Problem der gerechten Verteilung der Armenlast,
2. Der Staat als Träger der öffentlichen Gesamtarmenlast.

§ 15. Die private Fürsorge.
1. Ihr Lebensrecht,
2. Die einzelnen Träger.
§ 16. Das Verhältnis zwischen öffentlicher und privater Fürsorge.
1. Vergleichende Gegenüberstellung,
2. Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit,
3. Die Formen der Verbindung.
6. Kapitel: Die Ziele der Fürsorgetätigkeit.
§ 17. Die näheren Ziele.
§ 18. Das letzte Ziel.
7. Kapitel: Die Grundsätze der Armenfürsorge.
§ 19. Das Prinzip der Individualisierung.
§ 20. Das Prinzip der Vorbeugung.
8. Kapitel: Die praktische Fürsorgetätigkeit.
§ 21. Das Pflegeramt.
§ 22. Die Pflegetätigkeit.
9. Kapitel: Die Grenzen und Aussichten der Armenfürsorge.
§ 23. Die Grenzen.
§ 24. Die Aussichten.
Schluß: Zusammenfassung.

Abkürzungen.

Schr. d. D. V. = Schriften des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit, Duncker und Humblot, Leipzig, 1886 ff. (bis 1913: 100 Hefte).

Z. f. d. Armenwesen = Zeitschrift für das Armenwesen, Heymann, Berlin, 1900 ff.

UWG = Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. 6. 1870.

UW = Unterstützungswohnsitz.

RFV = Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. 2. 1924.

RGr = Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge vom 4. 12. 1924.

Einleitung.

Wissenschaftliche Bedeutung der Fürsorgelehren.

Unser Thema gehört dem Fragenkreis der fürsorgerischen Lehrmeinungen an. Darunter verstehen wir Lehren der Literatur über Grundtatsachen, Grundbegriffe und die zweckmäßig-praktische Uebung der Fürsorge. Fürsorge — ein nicht leicht zu bestimmender Begriff, dessen Abgrenzung von den benachbarten Begriffsgebilden Wohltätigkeit, Armenpflege, Wohlfahrtspflege, Sozialreform, Sozialpolitik Mühe macht — bezeichnet hier einen Komplex von helfenden und vorbeugenden Maßnahmen gegen Armut und Hilfsbedürftigkeit.

Man hat sich bisher mit Fürsorgelehren wenig befaßt. Es erscheint daher nicht überflüssig, sich den vielfachen Nutzen ihres Studiums kurz zu vergegenwärtigen.

I. Die Bedeutung für verschiedene Wissenschaften.

Man unterscheidet bei selbständigen Wissenschaften ein einheitliches Forschungsgebiet oder Materialobjekt, das zwar einer Wissenschaft nicht ausschließlich eigen zu sein braucht, vielmehr anderen Disziplinen ganz oder teilweise gemeinsam sein kann, und die besondere Forschungsaufgabe oder das Formalobjekt, welches nur der jeweiligen Fachwissenschaft eigentümlich ist und daher ihre Selbständigkeit ermöglicht. Auch eine selbständige Fürsorgewissenschaft müßte diese beiden Objekte besitzen. Da eine solche gegenwärtig nicht besteht, bleiben die Fürsorgefragen wie bisher bei verschiedenen Disziplinen untergebracht. Fürsorgelehren sind daher für diese Disziplinen

1. Gegenstand des fachlichen Interesses, und zwar interessieren sie

a) seitens ihres Materialobjektes, weil sie ein Teilgebiet der betreffenden Wissenschaft bilden. So werden die Fragen der Caritas von der praktischen (Pastoral-) Theologie, das Fürsorgerecht von der Rechts-, das Armenwesen von der Wirtschaftswissenschaft, die soziale Hygiene und Gesundheitsfürsorge von der medizinischen, die Fürsorgegeschichte von der historischen, die Erziehungsfürsorge von der pädagogischen Wissenschaft, die Wohlfahrtspolitik von der wissenschaftlichen Politik, die Sozialpathologie der Armut usw. von der Soziologie jeweils in Sonderzweigen mitbehandelt. Fürsorgerische Lehrmeinungen auf diesen Teilgebieten müssen daher für das ganze Fach, wenn sie mehrere Fächer angehen, wie etwa die Frage der „Vernichtung lebensunwerten Lebens", für diese mehrere Fächer von Interesse sein. Mehr eine Grenzbedeutung

hat z. B. die Kriegswohlfahrtspflege gegenüber den militärischen Wissenschaften, das Grubenrettungswesen gegenüber der Bergbautechnik.

b) seitens ihres Formalobjektes interessieren die Fürsorgelehren nicht umfassend, sondern nur gemäß den spezialwissenschaftlichen Fragestellungen. So sieht die Theologie nur die sittliche, die medizinische Wissenschaft nur die biologische, die Wirtschaftswissenschaft nur die wirtschaftliche Seite der Fürsorgelehren. Die Rechtswissenschaft berücksichtigt nur Rechtsfragen, die Geschichte nur die ursächliche Bedeutung für die geschichtliche Entwicklung, die Politik nur die Zusammenhänge mit den Zwecken und Mitteln des Staates bzw. der öffentlichen Verbände. Die Besonderheit der Forschungsrücksicht schließt nicht aus, daß ein Stoff, etwa die Frage der gesetzlichen Sterilisierung Geisteskranker, von mehreren Wissenschaften gemeinsam behandelt werden kann.

Dieses fachliche Interesse würde erhalten bleiben, auch wenn sich eine selbständige Fürsorgewissenschaft bildete. Zwischen der Sonderdisziplin der Fürsorgewissenschaft und den anderen Wissensdisziplinen entfalteten sich nämlich wechselseitige Forschungsbeziehungen, indem sie sich einander Anleihen gäben oder sich sonstwie gegenseitig befruchteten (Wechselwirkung).

2. Aus dem fachlichen Interesse folgt eine zweite Bedeutung. Die Fürsorgelehren sind Gegenstand der fachlichen Forschung und Auseinandersetzung. Der Nutzen, der hier von eingehenden Studien zu erwarten ist, kommt zwar zunächst dem Sonderzweig zugute, mit dessen Förderung aber dem ganzen Fach. Umgekehrt wird das Fürsorgewissen vom ganzen Fach gefördert, besonders durch die fachwissenschaftliche Kritik und die Abgabe wichtiger Erkenntnisquellen.

II. Die Bedeutung für die „Fürsorgewissenschaft".

Sie ist eine allgemeine und eine besondere.

1. Allgemein erweist die Beschäftigung mit Fürsorgelehren

a) die Mängel einer Behandlung von Fürsorgefragen im Rahmen anderer Wissenschaften und die Notwendigkeit ihrer Verselbständigung. Man wird finden, daß der umfangreiche und vielseitige Stoff erschöpfend und einheitlich nur von einer eigenen Disziplin behandelt werden kann. Der Verselbständigungsprozeß ist bereits im Gange. Wenigstens scheint die Entstehung eines immer breiteren Fürsorgeschrifttums außerhalb der bestehenden Wissenszweige, das wachsende Bedürfnis nach Zusammenfassung und Systematisierung dieser Fachliteratur sowie die zunehmende Behandlung des Fürsorgewesens in besonderen Vorlesungen, Seminaren, Kursen und Fachschulen darauf hinzuweisen. Man kann vermuten, daß die Fürsorgewissenschaft sich auf ähnliche Weise verselbständigt wie die Sozialpolitik, über die heute eine selb-

ständige Lehrbuchliteratur u. dgl. besteht, nachdem sie früher als Teil der praktischen Volkswirtschaftslehre behandelt wurde. Zwar schreitet die Verselbständigung der Fürsorgewissenschaft nur langsam fort, hauptsächlich deshalb, weil die Wissenschaft den praktischen Hilfsmaßnahmen zeitlich nachzufolgen pflegt. Die praktische Fürsorge steht in der Regel an erster Stelle. Man sieht zunächst Hilfsbedürftigkeit und schafft Abhilfe. Dann erst greift die Wissenschaft ein, welche die Kausalzusammenhänge zu erforschen und die Erscheinungen systematisch einzuordnen sucht. Bis aber einzelne Fürsorgefragen oder gar der ganze Komplex des Fürsorgewesens für die wissenschaftliche Behandlung reif werden, vergeht eine gewisse Zeit (Abwartung der Erfahrungen, Ansammlung des Tatsachenmaterials u. dgl.). Die Verselbständigung verzögert sich auch aus dem Grunde, weil die verschiedenartigen Bestrebungen zur Linderung und Beseitigung von Not nicht zu gleicher Zeit, sondern nach und nach dem sie veranlassenden Notstand entspringen.

b) fördert sie die Begründung selbst. Denn die neue Disziplin betritt kein wissenschaftliches Neuland, wenn auch die Forschungsaufgabe neu ist. Die genannten Wissenschaften liefern bereits Vorarbeiten, die durch Quellenstudien, Hebung des unbekannten oder nicht ausgeschöpften Gedankengutes zu ergänzen wären. Diese Vorarbeiten aber enthalten Bausteine für die neue Disziplin; sie orientieren über den Fragenbereich und erleichtern die Abgrenzung des Forschungsfeldes; sie geben Anhaltspunkte für das Formalobjekt, in dem alle Betrachtungsweisen jener Fachwissenschaften, denen die Fürsorgefragen bisher eingereiht waren, vereinigt sein müßten; schließlich ergeben sich Anregungen und Vorbilder für die Systematik und Methoden.

c) fördert sie die Fortentwicklung der neuen Disziplin. Jede Wissenserweiterung geht vom bekannten Wissen aus. Man findet darin Lücken, entweder solche, die objektiv, oder solche, die bloß subjektiv, d. h. für das individuelle Erklärungs- und Wahrheitsbedürfnis vorhanden sind. Daraus ergibt sich, daß die Voraussetzung fortschreitender Forschung die Kenntnis der Literatur ist, welche Hilfsmittel für das schöpferische Denken gibt. Dieser Nutzen schließt einen weiteren ein. Die planmäßige Beschäftigung mit Fürsorgelehren führt zu einer „Geschichte der fürsorgerischen Lehrmeinungen", die mehr ihre inhaltliche Entwicklung untersuchen würde, andererseits zu einer „Geschichte der Fürsorgewissenschaft als Disziplin", welche die Lehrmeinungen unter der Rücksicht erforscht, wie die Stellung und Behandlung der Fürsorgefragen im Umkreis der Wissenschaften während der Geschichte gewesen ist. Beide Gebiete würden die neue Wissenschaft wesentlich bereichern.

2. Im besonderen ist das Studium der Fürsorgelehren nützlich für die Sonderzweige der Fürsorgewissenschaft.

(1) Für die allgemeine Fürsorgetheorie, die sich mit den Grundtatsachen, Grundbegriffen und Grundsätzen der Fürsorgetätigkeit befaßt, sind die Lehren

a) eine Erkenntnisquelle. Sie enthalten empirische Beobachtungen, aus denen die Theorie das Wesentliche und Allgemeingültige zu gewinnen sucht, ferner theoretische Erörterungen, welche die Fürsorgetheorie mehr oder minder bereichern werden. Wie in der Wissenschaft überhaupt, geht auch hier die Forschung arbeitsteilig vor und erfordert daher Austausch und Ergänzung.

b) haben sie Bedeutung wegen ihrer Erkenntniswerte. Zu nennen wären z. B. der Nutzen der vergleichenden Studien und lehrgeschichtlichen Betrachtung, die Gelegenheit zur Ueberprüfung der Ergebnisse, welcher Kontrolle die Theorie fortwährend bedarf, die Anregungen der verschiedenen weltanschaulichen, parteilichen und politischen Standpunkte.

(2) In der Fürsorgegeschichte, die sich mit der geschichtlichen Entwicklung der Fürsorgetätigkeit befaßt, gewährt die Kenntnis der Fürsorgelehren

a) einen tieferen Einblick in die ursächlichen Zusammenhänge. Ideen und Lehren sind ein sehr wichtiger Faktor, wenn auch nicht der einzige Faktor der Fürsorgeentwicklung. Man denke an den Einfluß der Ideen des heidnischen und christlichen Altertums, der Reformation, des Rationalismus, der Frauenbewegung, der Arbeiterbewegung usf. auf die Fürsorge. W. Liese[1]) schickt daher mit gutem Grunde den einzelnen Abschnitten seiner Caritasgeschichte eine kritische Betrachtung der jeweils herrschenden Fürsorgelehren voraus. Näherhin findet man, daß Fürsorgelehren — ihre praktische Auswirkung vorausgesetzt — die Fürsorgetätigkeit nach drei Seiten hin beeinflussen: sie können sich anregend und fördernd, sodann hemmend, schließlich im rückschrittlichen Sinne auswirken. So haben z. B. Robert Malthus hemmend, Vinzenz von Paul, Pastor v. Bodelschwingh, der Deutsche Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit ungemein fördernd gewirkt. Freilich wird der Einfluß speziell von Ideen nicht immer so eindeutig erweisbar sein.

b) Soweit Fürsorgelehren geschichtliche Bedeutung gehabt haben, gibt die Fürsorgegeschichte Erfahrungsmaterial über ihre Durchführbarkeit, das für Theorie und Praxis gleich lehrreich ist. Besonders letztere wird sich hierdurch warnen oder ermuntern lassen, wenn sie Einrichtungen der Vergangenheit in der Gegenwart neu beleben will.

(3) Schließlich ist das Studium der Fürsorgelehren wichtig für die praktische Fürsorge, und zwar

a) wegen seiner Lehrwerte. Die praktische Fürsorgewissenschaft hat es mit drei Aufgaben zu tun: Zunächst gibt sie ein Bild über die konkreten Hilfsverhältnisse, wie sie in personeller und materieller Hinsicht (Träger, Arbeitsgebiete) zu einer bestimmten Zeit beschaffen sind und warum sie so geworden sind. Zu dieser Beschreibung kommt die kritische Betrachtung hinzu, die mit den

[1]) Geschichte der Caritas. Caritasverlag, Freiburg i. B., 2 Bde., 1922.

normativen Maßstäben der Fürsorgetheorie das konkrete Sein beurteilt und Forderungen bezüglich der optimalen Gestaltung aufstellt. Endlich werden Mittel und Wege gezeigt, um dieses Sein-Sollen zu erreichen.

Diese Aufgaben finden nun in den Fürsorgelehren einen Niederschlag. Sie unterrichten über den jeweiligen Stand der Fürsorgearbeit, ihre Lücken und Fehler, spornen an, warnen und sind wegweisend für die Zukunft. (Reformvorschläge u. dgl.). Die konkrete Fürsorgetätigkeit einer Zeit erwächst zum größten Teil aus ihren Fürsorgelehren.

b) Eng verbunden mit den Lehrwerten der Fürsorgelehren sind ihre Bildungswerte für die Schulung der Fürsorgetätigen. Diese Bildungswerte wenden sich an alle Seelenkräfte; sie schulen das fürsorgerische Denken und vermitteln Berufs- und Fachwissen; sie geben Richtlinien und Maßstäbe für das praktische Handeln; sie bilden schließlich das Gefühlsleben, z. B. durch vernunftgemäße Ordnung der Gefühle[2]), durch Weckung und Wachhaltung der Berufsfreude, der sympathetischen, religiösen und Gerechtigkeitsgefühle[3]).

Zwar scheint diese erzieherische Bedeutung der Fürsorgelehren durch gewisse Beobachtungen beeinträchtigt zu werden. Wir finden nämlich, daß eine Fürsorgetätigkeit auch ohne theoretisch-wissenschaftliche Anleitung und technische Unterweisung geübt wird und trotzdem häufig sehr erfolgreich ist. Selbsterfahrung, Intuition und praktischer Sinn mögen das Fehlen theoretischer Kenntnisse ausgleichen. Gleichwohl ist die Fachschulung nicht entbehrlich. Denn das Fürsorgewissen erleichtert und steigert das praktische Können; insbesondere wird das Ausprobieren und Tasten erübrigt, und das Verfahren planmäßig und sicher. Jene theoretisch ungebildeten Fürsorgekräfte würden daher vermutlich noch größere Erfolge erzielen, wenn ihrer Arbeit eine Schulung oder Vorbereitung vorher- und nebenhergeht. Doch ist die fachliche Ausbildung nicht etwa nur geraten, sie ist sogar notwendig. Der Tätigkeitsbereich der Fürsorge ist heute bedeutend angewachsen, sowohl dem Umfang als auch dem Inhalt nach; die Aufgaben mehrten und erschwerten sich. Ohne Berufsbeamte und Fachkräfte kann man daher nicht mehr auskommen. Zur Vorbildung geben auch hier die Fürsorgelehren einen lehrreichen Unterrichtsstoff.

Nach allem hat also das Studium der fürsorgerischen Lehrmeinungen einen erheblichen Nutzen, wobei freilich nur an die Lehren im allgemeinen gedacht war. Denn im einzelnen kommt ihnen ein sehr unterschiedlicher Wert zu, besonders wenn man noch die publi-

---

[2]) Vgl. den Kampf gegen das kritiklose Almosengeben.

[3]) Das gefühlsarme Verhältnis der heidnisch-römischen Denker gegenüber den Armen und Schwachen, das gefühllose Verhalten Nietzsches z. B. löst — zwar nicht allgemein und zwischen den einzelnen verschieden — ein Widerstreben aus, weckt und verfeinert das bessere Empfinden.

[4]) Armengesetzgebung, S. 17.

zistischen Tagesmeinungen in Zeitungen usw. einbeziehen will. Nach Münsterberg [4]) sind diese weniger wegen ihres „materiellen Inhalts" als aus dem Grunde beachtlich, daß sie „unzweideutige Kennzeichen von Mißständen und Mißstimmung" sein können. Die genannte Bedeutung haben aber die Fürsorgelehren Münsterbergs in besonderem Maße. Er genoß während seines Lebens als bester Kenner der Geschichte, Literatur und Theorie des Armenwesens und als erfolgreicher Reformer und Kritiker in der Fachwelt ein großes Ansehen und autoritären Ruf. Es war daher verlockend, sich mit seinen Fürsorgelehren zu befassen, zumal sein Werk eine zusammenfassende Darstellung noch nicht gefunden hat. Wegen der Fülle des Stoffes beschränken wir uns auf seine theoretischen und allgemeinpraktischen Lehren, unter Fortlassung fürsorgepraktischer Einzelfragen. Wenn man wissen will, was M. lehrte, wird man vorher wissen wollen, wer er war. Wir schicken daher einige biographische Notizen voraus.

I. Teil: Emil Münsterbergs Persönlichkeit und Werk.

§ 1. Münsterbergs Lebensweg und Werk.

Emil Münsterberg [5]), den die Nachrufe als eine reichbegabte Persönlichkeit zeichnen, stammte aus einer angesehenen Danziger Großkaufmannsfamilie. Geboren am 13. Juli 1855, gab ihm das Vaterhaus schon frühzeitig geistige, literarische und soziale Interessen. Nach Absolvierung des vaterstädtischen Gymnasiums widmete er sich dem Studium der Rechte, das er 1882 mit dem Assessorexamen abschloß. 1883 vermählte er sich mit Emma v. Spangenberg. Kurz darauf erfolgte seine Berufung als Magistratsassessor nach Berlin, wo er der Armendirektion als juristischer Hilfsarbeiter zugewiesen wurde und sich — wohl zum ersten Male [6]) — mit dem Armenwesen eingehend befaßte. Anlaß hierzu bot besonders die ihm für Berlin übertragene Leitung der Reichsarmenstatistik von 1885 [7]). Als Frucht dieser Studien erschien 1887 M.s wissenschaftliches Erstlingswerk: „Die deutsche Armengesetzgebung und das Material zu ihrer Reform [8])", dem beachtliche Arbeiten über Armenstatistik vorangegangen waren.

Ob schon der Berliner Aufenthalt über sein ferneres Leben entschied [9]), ist wenig gewiß. M. selbst bekennt von sich, daß ihm „die Beschäftigung mit der Armenpflege" erst „nach und nach zur Lebensaufgabe erwachsen" sei [10]). 1887—1890 wirkte M. als Amtsrichter in Menden i. W. Wie ernst er sein Amt auffaßte, zeigt sein kleines anonymes Schriftchen „Praktische Ratschläge für den Amtsrichter, von einem Berufsgenossen [11])". Rieß [12]) meint, daß M. einer der führenden Jugendrichter geworden wäre, hätte ihn das Schicksal nicht allzu schnell in die kommunale Laufbahn zurückgedrängt. 1890 wurde

---

[5]) In der Literatur (Antiqua- und Frakturschriftsatz) finden sich die beiden Schreibweisen: Münsterberg und Muensterberg. M. selbst schrieb „ue"; vgl. die Kopie seines Namenszuges Z. f. d. Armenwesen 1911, S. 33. Wir folgen der, weil üblichen und vorherrschenden Schreibweise „Münsterberg".

[6]) So Levy, Concordia, 1911, S. 69.

[7]) Vgl. sein Geständnis Armengesetzgebung, S. VII; Z. f. d. Armenwesen, 1908, S. 161.

[8]) Duncker u. Humblot, 1887.

[9]) So Köhne, Deutsche Juristenzeitung, 1911, S. 266.

[10]) Deutsche Rundschau, 1900, S. 221.

[11]) Vahlen, Berlin 1900; s. auch M., Schr. d. D. V. Heft 8 (1889), S. 66; Heft 9 (1890), S. 45, wo Beispiele pflichttreuen Wirkens.

[12]) Blätter f. d. Berliner Armen- und Waisenpflege, 1911, S. 9 f.

nämlich M. zum Bürgermeister der Kreisstadt Iserlohn gewählt, wo er das Armenwesen erfolgreich reformierte. Auch dort war seines Bleibens nicht. 1892 berief ihn die Stadt Hamburg zur Neuordnung ihres Armenwesens, das sich in der Cholerazeit wenig bewährt hatte.

Die Hamburger Reform gipfelte in der Neubelebung der individualisierenden Fürsorge durch Wiederbelebung des ehrenamtlichen Pflegeramtes sowie in der Neuordnung der beruflichen Armenverwaltung. Da die ehrenamtliche Tätigkeit nach den pflegerischen und finanziellen Erfolgen des „Elberfelder Systems" damals in höchstem Ansehen stand, [13]) mochte die Richtung der Reform für M. nahe liegen. Zudem besaß Hamburg in seiner einst so berühmten Armenordnung von 1788 bereits Ansätze des ehrenamtlichen Pflegeramtes, „eine dem Elberfelder System ganz entsprechende Ordnung der Dinge, die nur dadurch zur Mißgestalt gediehen war, daß man es unterlassen hatte, dem Wachstum der Großstadt nachzufolgen."[14]) Die zeitgemäße Abänderung erfolgte durch Gesetz über das Hamburgische Armenwesen vom 18. 5. 1892 (revidiert 1907), daß durch Dienstanweisungen an die beamteten Kräfte und eine sorgfältige Geschäftsordnung für die ehrenamtlichen Organe vom 1. 3. 1893 (revidiert 1897) ergänzt wurde. Die Bezirke wurden neu eingeteilt, und die Zahl der Ehrenbeamten dank der unermüdlichen Werbearbeit M's von 400 auf nahezu 1535 vervierfacht. Doch scheiterte die Heranziehung der Frauen an dem Widerstand der männlichen Pflegeorgane, die eine Beeinträchtigung ihrer Tätigkeit befürchteten. Die berufsamtliche Zentralverwaltungsstelle regelte M. von Grund auf neu, wobei er auf schnelle und zuverlässige Erledigung der Geschäfte, Minderung der Schreibarbeit der Ehrenbeamten und eine einheitliche Uebung der Armenfürsorge bedacht war. In vier Jahren gelang das Reformwerk M.s, das allein genügt, um seinen Namen unvergänglich zu machen."[15]) Weitere Verdinste erwarb sich M. durch Neuordnung des Aktenwesens, die Begründung der „Blätter für das Hamburgische Armenwesen" (1893) und einer Auskunftsstelle für Wohltätigkeit (1895).[16]) Auch an der Reform des Medizinal- und Beerdigungs-

---

[13]) Schr. d. D. V., Heft 63 (1903), S. 43 f.; Heft 67 (1903), S. 6.

[14]) M., Armenpflege, S. 45. Die Zahl der Helfer war völlig ungenügend geworden; auf den einzelnen Pfleger entfielen 50 bis 100 Familien, so daß von sorgfältiger Prüfung und Individualisierung nicht mehr gesprochen werden konnte. S. auch M., Schr. d. D. V., Heft 77 (1906), S. 32.

[15]) Z. f. d. Armenwesen, 1911, S. 35. Näheres Blätter f. d. Hamburgische Armenwesen, 1893 ff.; Buehl, Die Reorganisation des Hamburgischen Armenwesens und ihre Erfolge. Z. f. d. Armenwesen, 1903, S. 264 ff.

[16]) Ueber die Einrichtung und Geschäfte des Büros s. M., Blätter für soziale Praxis, 1895, S. 1021. Welch dringendem Bedürfnis die Stelle diente, zeigen die hohen und schnell wachsenden Zahlen der erteilten Auskünfte: 1895: 3500, 1896: nahe an 6500, 1898: 11 000. M., Armenpflege, S. 78; Z. f. d. Armenwesen, 1900, S. 26.

wesens sowie an die Einrichtung der Lagerverwaltung hat M. verdienstvollen Anteil gehabt.

1896 schied M. von Hamburg und siedelte nach Berlin über, wo er sich ganz literarischen und gemeinnützigen Interessen widmen wollte. In Wirklichkeit wurde die Zeit in Berlin der Höhepunkt seiner Lebensarbeit. Von dort begründete er die „Abteilung für Armenpflege und Wohltätigkeit", die zunächst mit dem „Institut für Gemeinwohl", Frankfurt a. M., seit Frühjahr 1898 mit der „Zentralstelle für Arbeiterwohlfahrteinrichtungen" (der späteren „Zentralstelle für Volkswohlfahrt") verbunden war und dann 1906 als „Zentralstelle für Armenpflege und Wohltätigkeit" verselbständigt wurde. Die Gründung der Zentralstelle sowie die der Hamburger Auskunftstelle erfolgte aus dem von M. schon erkannten Bedürfnis, gegenüber der Zersplitterung der Fürsorgebestrebungen auf Zusammenwirken und Planmäßigkeit hinwirken zu müssen. Die Zentralstelle, die M. selbst bis zu seinem Tode geleitet hat, gilt vielfach als seine Lieblingsschöpfung.[17]) 1898 übernahm M. als besoldeter Stadtrat die Berliner Armendirektion. Unter seiner zielbewußten Leitung erfuhr das öffentliche Armenwesen Berlins eine innere und äußere Um- und Ausgestaltung und erblühte alsbald zu neuem Leben. „Wo bisher nur Juristen gewirkt hatten, trat jetzt ein erstklassiger Armenpflegefachmann in Tätigkeit."[18]) Unter den organisatorischen Leistungen ragen vor allem hervor: die Zusammenfassung größerer Gruppen von Armenkommissionen zu Armenkreisen, die eine schnellere Erledigung der Unterstützungsanträge ermöglichte, die Heranziehung der Frau zur öffentlichen Armenpflege, das Eintreten für fachliche Schulung der darin Tätigen, sowie die engere Verbindung zwischen privater und öffentlicher Fürsorge. Besonders letztere lag ihm am Herzen. Er ließ sich deshalb in den Vorstand zahlreicher gemeinnütziger und wohltätiger Vereine wählen und gestand ihnen weitgehendste Förderung aus öffentlichen Mitteln zu.[19])

Damit war aber die Schaffenskraft dieses Mannes, dem doch schon die Armenverwaltung einer Zweimillionenstadt mit einem Etat von über 14 Millionen und ganz besonders schwierigen Aufgaben auf-

---

[17]) Die Zentralstelle sollte das wissenschaftliche und praktische Fürsorgematerial, das für den einzelnen immer unübersehbarer wurde, aus allen Kulturländern sammeln, archivalisch bearbeiten und Interessenten nutzbar machen. M., Schr. d. D. V., Heft 51 (1901), S. 25 f. Organ: die von M. 1900 begründete „Zeitschrift für das Armenwesen". Ueber das Ansehen der Zentralstelle s. ebda., 1911, S. 38.

[18]) W. Liese, Wohlfahrtspflege und Caritas. M.Gladbach 1914, S. 58.

[19]) W. Liese, ebda., S. 59, urteilt: „Mit besonderer Anerkennung verdient ... die vornehme Stellung hervorgehoben zu werden, welche Münsterberg stets gegenüber den Vertretern der konfessionellen Wohltätigkeit beobachtet hat." Aehnlich rühmt ihn das „Kirchliche Jahrbuch für die evangelischen LandeskirchenDeutschlands" (Bertelsmann, Gütersloh 1911, S. 663): „Warmherziger und kluger Leiter der Armenfürsorge der Reichshauptstadt, brachte er den kirchlichen Bestrebungen auf diesem Gebiete Sympathie und Verständnis entgegen."

erlegt war,[20]) nicht erschöpft. M. war noch rastlos als Redner und Schriftsteller tätig. Zahlreich sind seine Artikel in Handbüchern und Zeitschriften. Besonders ist im Deutschen Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit, dem er seit 1885 angehörte, seine wissenschaftliche Kraft zur Geltung gekommen. In dem warmen Nachruf des Vereins heißt es: „Seitdem er im Jahre 1892 das Schriftführeramt des Vereins übernommen hatte, war er unbestritten der wissenschaftliche Leiter, die Seele der ganzen Vereinstätigkeit geworden ... Auf den Jahresversammlungen des Vereins, die er ebenso weitblickend wie erfolgreich vorzubereiten wußte, war er nicht nur als vorbildlicher Redner hochgeschätzt. Stets wußte er hohe, großzügige Gesichtspunkte festzuhalten und den Versammlungen neue geistige Anregung zuzuführen. Sein Wort war schließlich das entscheidende, weil er es verstand, seine Ideen mit zwingender Ueberzeugung zu vertreten[21])." Noch kurz vor seinem Tode wählte ihn der Verein zum ersten Vorsitzenden. Der Wirkungskreis M.s ist auf Deutschland, das ihn mehr und mehr als Autorität verehrte, nicht begrenzt geblieben. Welches Ansehen M. auch im Auslande genoß, zeigte sich bei verschiedenen ehrenvollen Gelegenheiten. So war er bei der Weltausstellung 1900 in Paris Mitglied des Preisgerichts in der Klasse Armenpflege und Wohltätigkeit. Im gleichen Jahre vertrat er auf dem Internationalen Armenpflegekongreß die Stadt Berlin und fand hier viel Anerkennung.[22]) 1904 referierte er auf Einladung des Internationalen wissenschaftlichen Kongresses in St. Louis über das „Problem der Armut". 1906 sprach er auf dem Internationalen Armenpflegekongreß in Mailand über „Berufsausbildung von Hilfskräften der Armenpflege und Wohltätigkeit". Im Jahre 1907 war er von der Charity Organisation Society in Newyork zu ihrem 25jährigen Bestehen eingeladen, als Ehrengast vor Europa eine der Festreden zu halten. 1908 hörte ihn die mit der Vorbereitung der Reform des englischen Armenwesens befaßte Royal Commission in London als ausländischen Sachverständigen. 1910 wurde er auf dem Internationalen Armenpflegekongreß in Kopenhagen neben Loubet als Präsident gewählt. M. referierte hier über die „Stellung der Frau in der Armenpflege". Mitten aus segensreichem Schaffen rief ihn der Tod am 25. Januar 1911 ab. Leider hat der verdienstvolle Mann noch keine würdige Biographie gefunden.

§ 2. Münsterbergs wissenschaftliche Tätigkeit insbesondere.

Es ist nicht leicht zu sagen, ob die Bedeutung M.s mehr auf praktischem oder auf wissenschaftlichem Gebiete liegt. M. hat eine erstaunliche literarische Produktivität entfaltet. Allerdings ist zu beachten, daß seine Arbeiten nicht ausschließlich Originalarbeiten sind; manches wurde aus früheren Arbeiten wörtlich oder sinngemäß über-

[20]) Concordia, 1911, S. 70.

[21]) Z. f. d. Armenwesen, 1911, S. 36; vgl. Schr. d. D. V., Heft 96 (1912), S. 6.

[22]) S. Kuland, Schr. d. D. V., Heft 75 (1905), S. 131.

nommen. Gelegentlich beklagt M., daß ihn „die tägliche, unablässig drängende praktische Arbeit an gründlicher staatswissenschaftlicher, historischer und volkswirtschaftlicher Weiterbildung gehindert" habe.[23]) Für seine außerordentlich sorgfältige Arbeitsweise ist auch eine Beobachtung von J. Weydmann bezeichnend. W. fand in Büchern, die er nach M.s Tode für die „Zeitschrift für das Armenwesen" zu besprechen hatte, noch eigenhändige Spuren seiner Studien. Er bemerkt hierüber: „Hier zeigt sich nicht nur, mit welchem Interesse Münsterberg die ausländische Literatur studierte, sondern auch wie ernst und gründlich er alles geprüft und durchgearbeitet hatte, ehe er an die Abfassung seiner so klaren und inhaltreichen Exposés in dieser Zeitschrift ging."[24]) M.s Arbeiten, besonders die größeren, bringen in der Tat reiche Quellenangaben und ein gelehrtes Beiwerk von Anmerkungen. Bei der Kritik war er ein bedachtsamer und ruhiger Beurteiler, bei Benutzung von Zahlenmaterial vorsichtig in den Folgerungen; bei Streitfragen, namentlich solchen mit konfessionellem Hintergrund, rang er um ein objektives Urteil.[25]) Weitgehend ließ er auch gegnerische Meinungen zu Wort kommen.

Die wissenschaftlichen Arbeiten bezogen sich vorwiegend auf Fragen seines speziellen Fachs der „Armenpflege", weniger auf die benachbarten Gebiete der Sozialpolitik und „Wohlfahrtspflege". Man hat M. gelegentlich „Sozialpolitiker" genannt.[26]) Nach Neigung und Beruf war er wohl mehr Fürsorgetheoretiker und -praktiker.

Ueberblickt man näherhin seine Arbeiten über Armenpflege, so fällt auf, daß er im Gegensatz zur zeitgenössischen Literatur auch theoretischen Erörterungen über Wesen und Wert der Armenpflege, ihre Stellung im System der Hilfsmaßnahmen, ihre Berechtigung und Motive u. a. weiten Raum gegeben hat. Solchen Fragen wandten die Zeitgenossen in ganzen verhältnismäßig geringes Interesse zu. Vielmehr wurden sie von der Frage berührt, wie man in dem komplizierten Mechanismus modernen Wirtschafts- und Gesellschaftslebens zweckmäßig und gefahrlos helfen könne. Die Technik der Armenpflege fand in unzähligen Schriften und Berichten vielfältigste Bearbeitung.[27]). M. hebt mit Recht hervor, daß „in diesem Zuschnitt auf unmittelbare Zwecke eine gewisse Gefahr liege, die Anschauung der Dinge zu verflachen und auch die Bedeutung wissen-

---

[23]) M., Z. f. d. Armenwesen, 1908, S. 162.

[24]) Ebda, 1911, S. 193; s. auch M., Schmollers Jahrbuch, 1898, S. 793.

[25]) Vgl. z. B. seine Würdigung der Ansichten Léon Lallemands über die Reformation (Z. f. d. Armenwesen, 1911, S. 26 f.), sein Verhalten in der Streitfrage um die von katholischer Seite behauptete Priorität der Yperner Armenordnung vor der Nürnberger Ordnung von 1525. (M., Schr. d. D. V., Heft 63, 1903, S. 11.)

[26]) So in Herders Konversations-Lexikon, III. Aufl., Bd. 6, 1906, S. 283; Die Hilfe, hrgb. von Friedrich Naumann, Berlin 1911, S. 66.

[27]) Z. f. d. Armenwesen, 1903, S. 4 f.; vgl. z. B. Wilhelm Roscher, System der Armenpflege und Armenpolitik. Cotta, Berlin, 1. Aufl. 1894.

schaftlicher Forschung und Erkenntnis auf ein Niveau äußerer Nützlichkeit herabzudrücken."[28])

Neben der Tiefe seiner wissenschaftlichen Interessen ist die Vielseitigkeit bemerkenswert. Außer den theoretischen Grundlagen des Fürsorgewesens beschäftigten M. organisatorische Verwaltungsaufgaben, fürsorgepraktische Einzelprobleme und die Fürsorgestatistik. Ferner interessierten ihn die Fragen des Armenrechts. Sie alle aufzuzählen ist nicht möglich. In der Hauptsache betreffen sie die Entwicklung und den Stand der Armengesetzgebung in Reich und Bundesstaaten, ihre Bewährung und Reformbedürftigkeit. Ein Arbeitsfeld, auf dem M. seine Meisterschaft in der Fachliteratur betätigte, war sodann das ausländische Armenwesen. Die Arbeiten hierüber gehören zu den wertvollsten seiner Schriften. Vor allen Dingen sind die vergleichenden Studien von höchstem Interesse. Mit der Fürsorgegeschichte hat sich M. nur monographisch, nicht systematisch befaßt. Im besonderem Maße interessierte ihn endlich die literarische Behandlung des Armenwesens, wie seine zahllosen Buchbesprechungen, die systematische Verarbeitung der von 1880—1905 erschienenen Schriften des Deutschen Vereins f. A. u. W. und seine „Bibliographie des Armenwesens" zeigen.

Aus der Summe dieses Schaffens sollen nun die theoretischen und allgemeinpraktischen Fürsorgelehren auswahlweise dargestellt und gewürdigt werden.

II. Teil: Die theoretischen und allgemeinpraktischen Fürsorgelehren Emil Münsterbergs, eine Darstellung und Würdigung.

1. Abschnitt: Grundlegung.

1. Kapitel: Der Ausgangspunkt der sozialen Hilfe überhaupt.

Alle Hilfsmaßnahmen setzen einen bestimmten Hilfsanlaß voraus. M. erblickt diese Voraussetzung in dem wirklich oder nur potentiell vorhandenen Tatbestand der „Armut".[29]) Unsere Untersuchung wird daher von diesem auszugehen haben.

§ 3. Das Wesen der Armut.

Der Begriff des Armen ist nach M. jeder objektiven Erkennbarkeit entrückt. „Man hat nicht den Vorwurf der Uebertreibung zu fürchten, wenn man behauptet, daß es im Bereich der persönlichen Eigenschaften keine gibt, deren Erkennbarkeit an so außerordentlich verschiedene, so außerordentliche subjektive Voraussetzungen geknüpft ist."[30]) Deshalb sei es auch so schwierig, wenn nicht unmöglich, den tatsächlichen Umfang der Armut zifferumäßig festzustellen. Für die Fürsorgestatistik müsse mangels einer anderen sichtbaren Zählgröße jeder als „arm" gelten, der „zu einer bestimm-

[28]) Z. f. d. Armenwesen, 1905, S. 34.

ten Zeit und innerhalb eines bestimmten Bezirks aus Mitteln des Staates, der Gemeinde, der Kirche, der Privatvereine usw. unterstützt worden ist". Wer nun wirklich arm ist, sagt dieser statistische Begriff nicht. „Weder ist sicher, daß diejenigen, die unterstützt werden, arm sind, noch auch, daß alle, die arm sind, unterstützt werden [31])."

M. sucht auf induktivem Wege zum Wesen der Armut vorzudringen. Eine Vergleichung der konkreten Armutserscheinungen ergebe zunächst, daß die Art der Armen und die Formen der Verarmung nach Art und Zeit wechseln. Gemeinsam und unter allen Verhältnissen gleichbleibend sei nur der Mangel an lebensnotwendigen Unterhaltsmitteln. „Armut ist der Zustand des Mangels an Notwendigem. Notwendig ist die Erhaltung des leiblichen Lebens. Wer nicht die Mittel besitzt, um das leibliche Leben erhalten zu können, ist arm [32])." Dies sei die „roheste Begriffsbestimmung"; sie bedürfe der näheren Erläuterung in bezug auf den Begriff der „notwendigen Bedürfnisse", weil die Verhältnisse, Zeiten und Länder nicht überall gleich seien. Vielmehr sei die Auffassung von dem, was als notwendiges Bedürfnis zu betrachten ist, zeitlich und örtlich sehr verschieden und hänge von Umständen ab, die weder gemessen noch gewogen werden können, wie Klima, Kulturzuständen, örtlicher Ernährungsweise, Standesanschauung, wirtschaftlicher Lage der unbemittelten Klassen u. s. f. Man müsse daher obige Definition erweitern und sagen: „Als arm ist der zu bezeichnen, der die Mittel entbehrt, die nach Sitte, Gewohnheit und Standesauffassung derjenigen Gemeinschaft, in der er lebt, als notwendig erachteten Bedürfnisse zu befriedigen [33])."

Armut ist also für M. ein relativer Begriff: es fehlen objektive Maßstäbe. Armut ist ferner eine wirtschaftliche Kategorie, der Ausdruck einer bestimmten Wohlstandsstufe, ist rein materielle Bedürftigkeit. M. stimmt hier mit den seinerzeit landläufigen Begriffsvorstellungen überein [34]). Daß diese wieder durch armenrechtliche Auffassungen beeinflußt seien, wie Levy meint [35]) ist nicht unwahrscheinlich. Denn das preußische Ausf.-Gesetz zum U.WG. vom 8. 3. 1871, dem die meisten deutschen Bundesstaaten folgten (von 25: 14), erkannte nur die materielle Not als hinreichenden Grund für öffentliche Unterstützungen an, während für geistige Bedürfnisse, mochten sie nach dem Stand der sozialen Anschauungen

---

[29]) Armenpflege, S. 27; Armengesetzgebung, S. 54.

[30]) M., Conrads Jahrbücher, 1886, S. 380.

[31]) M., Armenpflege, S. 21; s. auch Armengesetzgebung, S. 205.

[32]) M., Das Problem der Armut, Conrads Jahrbücher, 1904, Bd. 28, S. 577.

[33]) M., Armenpflege, S. 10; (vgl. auch S. 7 ff.).

[34]) Levy, Schr. d. D. V., Heft 79 (1907), S. 6; s. die Artikel arm, Armenwesen in den politischen, etymologischen, rechts- und staatswissenschaftlichen Handbüchern.

[35]) ebda.

noch so unabweisbar sein, die Armenpflege nicht für zuständig galt. Für ihre Befriedigung war anderweitig gesorgt, aber die Sorge war nicht ein Akt der Armenpflege. Die kleinere Zahl der deutschen Bundesstaaten (von 25: 11) wich vom preußischen Vorbild insofern ab, als sie außer den im § 1 des preußischen Ausführungsgesetzes aufgeführten Aufgaben mehr oder minder auch die Erziehung, den Unterricht und die Erwerbsbefähigung der Kinder den Armenverbänden zuwiesen[36]). Der notwendige Lebensbedarf im Sinne des gesetzlichen Leistungsbedarfs wurde also keineswegs einheitlich aufgefaßt, nicht der letzte Grund für die materielle Zersplitterung des älteren Fürsorgerechts.

Das neue Fürsorgerecht hat die weitergehende Auffassung angenommen, daß nicht allein materielle Notlagen, sondern unter Umständen auch geistig-sittliche Bedürfnisse gesetzlicher Hilfsanlaß sind. (Vgl. § 6, RGr, besonders lit. d und e.) Doch tun wir gut, den Ausdruck „Armut" auf rein materielle Notlagen zu beschränken. Noch besser ersetzen wir ihn nach dem Vorgang der RGr durch die Bezeichnung „Hilfsbedürftigkeit", worunter ein Zustand der Fürsorgebedürftigkeit zu verstehen ist, der den Menschen von einzelnen oder allen Wesensseiten her ergreift und den er schlechthin oder nur im Augenblick weder mit eigenen Kräften noch durch Mittel verpflichteter Dritter abwehren kann. Die Armut wäre dann eine leibliche Hilfsbedürftigkeit, darauf beruhend, daß das nach Sitte, Gewohnheit und Standesauffassung zum leiblichen Leben notwendig Erforderliche mangelt. Wegen des innigen Zusammenhanges zwischen Leib und Seele kann die materielle Bedürftigkeit mit seelischer Not verbunden sein und umgekehrt.

Armut in diesem Sinne ist längst nicht mehr alleiniger Gegenstand von Hilfsmaßnahmen. Mit ihr hat es nur noch die Unterstützungsfürsorge zu tun. Darüber hinaus sind unter dem Einfluß der modernen vorbeugenden Tendenzen die Hilfszwecke bedeutend angewachsen. Man denke an Jugendpflege, hauswirtschaftliche und andere Bildungseinrichtungen, ländliche Wohlfahrtspflege. Armut kann daher kaum noch als gemeinsamer Angriffspunkt aller Hilfsmaßnahmen angesehen werden, wie M. meinte; jedenfalls liegt sie für die Maßnahmen, die nicht Unterstützungsfürsorge sind, in mehr oder minder weiter Ferne. Woher kommt nun die Armut?

§ 4. Die Ursachen der Armut.

1. Die Schwierigkeit und Begrenztheit ihrer Feststellung.

Die Ursachen der Armut wirken nach M. nicht, „wie ein Naturgesetz wirkt, d. h. in deutlich erkennbarem Zusammenhang von Ursache und Wirkung, sondern es handelt sich immer um mehr oder weniger komplizierte Vorgänge"[37]). Er zeigt dies an Beispielen.

---

[36]) Buehl-Flemming, Schr. d. D. V., Heft 73 (1905), S. 17 f.; Hollander-Sperling, Schr. d. D. V., Heft 97 (1912), S. 11.

[37]) M., Armengesetzgebung, S. 55.

„Krankheit als letzte in die äußere Erscheinung tretende Ursache von Mangel oder Tod des Ernährers können ihren Grund haben in mangelhafter Arbeit oder aber auch in Arbeitsscheu; Greise und Kinder sind immer und unter allen Umständen hilflos; ihr hilfloser Zustand wird erst dadurch zur Armut, wenn niemand ist, der zur Unterhaltung der Kinder willens oder verpflichtet ist, wenn der Greis es versäumt hat oder außer Stande gewesen ist, in den Tagen der Kraft für die Tage des Alters zu sorgen; auch hier wieder leuchtet ein, daß Eltern, die ihre Kinder unversorgt zurücklassen, und Greise, die im Alter ohne Mittel sind, ebensowohl durch allgemeine wie auch individuelle Ursachen in diesen Zustand gelangt sein können. Kurz, auch hier eine ungeheure Mannigfaltigkeit von Umständen, erzeugt durch Ursachen, deren letzte sich in undurchdringliches Dunkel verbirgt[38])." Nahe Ursachen, welche die endliche Wirkung Armut erzeugten, sind also wieder Folgen entfernterer Ursachen, welche um so schwerer zu erkennen sind, je weiter die rückläufige Betrachtung der Kausalverhältnisse zurückgeht. Was soll aber in dieser schließlich zur Armut führenden Ursachenkette bzw. in einer Verbindung mehrerer Umstände als die Armutsursache gelten? Erschwerend kommt hinzu, daß der Verarmungsprozeß für die Fürsorge so lange ein innerer, unbekannter Vorgang bleibt, bis Hilfe nachgesucht wird. Da mithin die Armut nur „in den Grenzen der Unterstützungsgewährung erkennbar" ist, „der Bedürftige erst durch die Unterstützung als arm charakterisiert wird", pflegen „die Ursachen der Armut für die Armenpflege regelmäßig nur in der letzten Konsequenz zum Ausdruck zu gelangen, d. h. regelmäßig ihr wahres Gesicht zu verbergen"[39]). Daraus folgert M. mit Recht, daß es nie möglich sein wird, die Armutsursachen im Einzelfall völlig zu ergründen[40]). Immerhin vermögen wir mit den Mitteln der Theorie und Erfahrung soweit einzudringen, als zur zuverlässigen Beurteilung und Behandlung des konkreten Falles erforderlich ist.

2. Mögliche Armutsursachen.

Aufzählungen möglicher Armutsursachen, wie sie in der älteren Literatur beliebt waren[41]), finden wir, von gelegentlichen Angaben abgesehen[42]), bei M. nicht. Wohl weist er wiederholt auf die bekannte Wahrheit hin, daß das Armenwesen nur aus dem Zusammenhang mit der gesamten Kultur- und Wirtschaftsentwicklung be-

---

[38]) M., Armenpflege, S. 12.

[39]) M., Z. f. d. Armenwesen 1908, S. 164, Conrads Jahrbücher 1886, S. 409; 412.

[40]) M., Armenpflege, S. 12; ähnlich Buehl, Z. f. d. Armenwesen 1903, Seite 23 f.

[41]) vgl. z. B. Robert v. Mohl, Polizeiwissenschaft, 2. Aufl. Tübingen 1844, S. 280 ff.; K. H. Rau, Lehrbuch der politischen Oekonomie, 4. Aufl. Leipzig 1858, §§ 326 f.

[42]) z. B. Conrads Jahrbücher 1886, S. 409, 411; Verh. d. 3. Allg. preuß. Städtetages 1901, Sten. Bericht, Berlin 1901, S. 31. Im übrigen verweist M. (Armengesetzgebung, S. 53) auf Rau und v. Mohl.

griffen werden kann. Die Armut sei „das Ergebnis einer großen Reihe wirtschaftlicher und sozialer Faktoren"; die Armenpflege bilde „das Barometer der wirtschaftlichen und sozialen Zustände", das den Stand des öffentlichen Gewissens anzeige; die Geschichte des Armenwesens schreiben heiße daher im Grunde eine Weltgeschichte schreiben [43]). Hinzu kommen anderseits die individuellen Armutsquellen: Charakter, Gesundheitszustand u. s. f. Alle diese Ursachen erschöpfend aufzuzählen, dürfte wegen ihrer Mannigfaltigkeit kaum möglich sein. Wenn schon für die Arbeitslosigkeit 40 verschiedene Ursachen angeführt werden [44]), aus wie vielen Quellen mag dann erst Armut entstehen können!

Man hat wohl versucht, die Armutsursachen auf letzte, alle anderen einschließenden Ursachen zurückzuführen. So leitet die sozialistische Armutstheorie die Armut aus der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ab [45]). Robert Malthus setzt bekanntlich die Armut in Beziehung zur Bevölkerungsvermehrung. Klumker [46]) und Kayser [47]) erklären sie aus dem Mißverhältnis der wirtschaftlichen Anlagen des Menschen zu seiner wirtschaftlichen Umgebung, Flesch [48]) aus Mängeln der Familie und des Arbeitsvertrages. Von diesen Versuchen, deren Berechtigung hier dahingestellt sei, sind jene zu unterscheiden, welche die vielgestaltigen Armutsursachen nur ordnen und einteilen wollen. M. stellt solche Einteilungen auf.

3. Die Einteilung der Armutsursachen.

So unterscheidet er zwischen allgemeinen (objektiven) und individuellen (subjektiven) Ursachen, je nachdem der Verarmungsgrund in persönlichen oder außenpersönlichen Faktoren liegt [49]). Zu den ersteren rechnet er „Produkte menschlicher Veranstaltungen", auf die der einzelne keinen Einfluß hat, wie mangelhafte Staats- und Gesellschaftseinrichtungen, Kriege, gewerbliche Krisen, Aenderungen der Produktionstechnik u. a., ferner „schädigende Naturereignisse", wie Brand-, Wasser-, Hagelschäden, Erdbeben, Epidemien u. dgl. Individuelle Ursachen, die wieder aus allgemeinen Faktoren hervorgehen können, sind z. B. Krankheit, Gebrechen, Tod des Ernährers, jugendliches und hohes Alter, Trunksucht, Arbeitsscheu u. s. f.

---

[43]) M., Schr. d. D. V., Heft 63 (1903), S. 39; Z. f. d. Armenwesen 1908, S. 185; 1909, S. 274.

[44]) zit. bei P. Altertum, Entstehungsgründe d. Arbeitslosigkeit, Berlin 1911, S. 6.

[45]) Adolf Wagner bei Liebig, Obdachlos, Berlin 1894, S. X.

[46]) Klumker, Zur Theorie der Armut, Zeitschr. f. Volkswirtschaft, Sozialpolitik u. Verwaltung, 1900; ders., die Herkunft der Armen, Zeitschr. f. Soz. wiss. N. F. 1917, S. 15.

[47]) Schr. d. D. V., Heft 51 (1901), S. 9.

[48]) Z. f. d. Armenwesen, 1910, S. 82 f.

[49]) M., Armenpflege, S. 11; Armengesetzgebung, S. 53, Conrads Jahrb. 1904, S. 581.

Diese logisch naheliegende Einteilung wird praktisch nicht immer leicht durchführbar sein. Gänzlich ist sie zu verwerfen vom Standpunkt der Sozialisten, welche für die Armut ausschließlich soziale Ursachen, namentlich Mängel des Verteilungsprozesses, verantwortlich machen, individuelle Gründe dagegen ablehnen, eine Auffassung, die die Bedeutung des „Milieus" stark überwertet [50]).

Die Armut kann ferner verschuldete und unverschuldete Armut sein. Erstere liegt nach M. vor, „wenn das Erwerben des Unterhalts versäumt (Müßiggang) oder das Erworbene über den gegenwärtigen Bedarf hinaus ohne Rücksicht auf die Zukunft verwendet worden ist (Verschwendung)." Bei der unverschuldeten Armut hindern „nicht voraussehbare Ereignisse überhaupt oder zeitweilig die Möglichkeit des Erwerbes." [51]) Doch lasse sich hier keine scharfe Grenze ziehen.

Die Zweckmäßigkeit dieser häufigen Unterscheidung ist allerdings sehr umstritten.[52]) M. selbst weist auf die Gefahr hin, „die aus falscher Behandlung der Armut als eines persönlich verschuldeten Zustandes erwachsen kann, sobald lediglich sachliche, vor allem wirtschaftliche Ursachen dieselbe herbeigeführt haben, und wie umgekehrt die unbedachte Hilfeleistung gegenüber der verschuldeten Armut gefährlich sein muß." [53]) Man wird hier wohl nie einig werden, weder grundsätzlich, noch weniger in der Praxis. Der Mensch verbindet aus natürlichen Neigungen nur zu gerne mit der Prüfung der Bedürftigkeit auch die der Würdigkeit. Die öffentliche Fürsorge berücksichtigt daher bei den Bewilligungen die Schuldfrage [54]), obschon sie grundsätzlich belanglos sein sollte.[55]) Erst recht wird sie bei der privaten Fürsorge entsprechend ihrem Freiwilligkeitscharakter eine Rolle spielen.

2. *Kapitel: Die Hilfsmöglichkeiten nach Münsterberg.*

Aus der Einsicht in die Armutsursachen, ihren Zusammenhang untereinander und die durch sie bewirkten Zustände folgt die Erkenntnis der gegen die Armut zu treffenden Maßnahmen. Diese sind gegenüber dem Hilfsanlaß logisch und praktisch das Zweite.

---

[50]) s. Adolf Wagner, ebda; Th. Viernstein, Hochland, Juni 1926, S. 287. Neuerdings vollzieht sich ein bemerkenswerter Wandel. So sucht Ova Olberg, ein sozialistischer Schriftsteller, den ökonomischen Materialismus von Karl Marx durch Anerkennung und Aufnahme biologischer, erbgesetzlicher Erkenntnisse zeitgemäß unterzubauen. Nach Olberg vergaß man „das Keimbedingte gegenüber der Umwelt, den Keimträger gegenüber dem Erzieher." Viernstein, ebda, S. 289.

[51]) M., Armengesetzgebung, S. 53.

[52]) s. die Verh. d. Deutschen Vereins f. A. u. W. 1901 in Lübeck, Schr. d. D. V., Heft 56 (1901); M., Generalbericht 1905, S. 109.

[53]) M., Armengesetzgebung, S. 502.

[54]) Cuno, Schr. d. D. V., Heft 39 (1898).

[55]) R. v. Mohl, ebda., S. 325; Künzer, Schr. d. D. V., Heft 19 (1894), S. 105; Buehl, Das Armenwesen, Handbuch d. Hygiene von Th. Weyl, 4. Suppl. Bd., Fischer, Jena 1904, S. 186: „Prinzipiell ist der Würdigkeit

§ 5. Die verschiedenen Hilfsgebiete.

Zur Bezeichnung des Seinbestandes der Hilfeleistung verwendet M. Termini, die heute teils nicht mehr üblich sind, teils eine andere Bedeutung erlangt haben. Um seine Ausdrucksweise und die terminologischen Wandlungen, die inzwischen erfolgt sind, zu verstehen, müssen einige Vorbemerkungen gemacht werden.

1. Geschichtliche Entwicklung der Termini.

Bei der Formulierung der verschiedenen Hilfsgebiete können wir geschichtlich zwei Entwicklungsreihen feststellen. Am Anfang der einen steht die Wendung „Armenwesen", „Armenpflege"; die andere geht von dem Ausdruck „Volkswohlstand" aus. Vermutlich kam die Wendung Armenpflege u. dgl. zu Beginn der Neuzeit auf, gleichzeitig mit der Entstehung einer staatlichen Armenpflege. Das „Quellenbuch zur Geschichte der Wohlfahrtspflege" von Siddy Wronsky [56]) weist aus, daß dieser Sprachgebrauch im 16./17. Jahrhundert schon geläufig war. In der Folge bürgerte er sich in der Literatur, Gesetzes- und Amtssprache fest ein. „Seit Ende des vorigen Jahrhunderts" [57]) änderte sich dann mit dem Vordringen kultur- und wohlfahrtsstaatlicher Ideen die Sprachweise, indem jetzt das Wort „Fürsorge" häufiger verwandt wurde, das den älteren Sprachgebrauch allmählich fast ganz verdrängt hat. Der Sachverhalt der „Armenpflege" entspricht heute etwa dem der Unterstützungsfürsorge, Armenfürsorge, die innerhalb der Gesamtheit der Fürsorgebestrebungen ein in den Grenzen fließendes Teilgebiet umfaßt.

Gleichbedeutend mit „Fürsorge" wird heute ebenso häufig das Wort „Wohlfahrtspflege" gebraucht. Dennoch besteht ein begrifflicher Unterschied. Soziologisch gesehen, ist der Hilfsbedürftige als Glied des Gesellschaftsorganismus zu betrachten. Da die Armut eine Erkrankung des Gesellschaftskörpers darstellt, eine Gefahr für ihn bedeutet, muß zur Erhaltung des Bestandes der Gesellschaft die soziale Hilfe eingreifen. Entweder wird nun das Ziel nur auf Erhaltung und Sicherung des Gesellschaftszustandes („sozialkonservierende Hilfe": Heinrich Weber) oder darüber hinaus auf Herstellung eines guten Standes der Gesellschaft („sozialreformierende Hilfe": Heinrich Weber) gerichtet. Im ersteren Falle spricht man von Armenpflege bzw. Fürsorge oder Wohlfahrtspflege im engeren

---

im Bereich der öffentlichen Armenpflege jeder Einfluß auf die Höhe der Unterstützung zu versagen". Ueber die moderne Auffassung s. den in der Praxis führenden Kommentar von Baath, Verordnung über die Fürsorgepflicht, Vahlen, Berlin, 1924, S. 12: „Auf die Ursachen der Hilfsbedürftigkeit (Selbstverschuldung) kommt es im allgemeinen nicht an." Ein Ausnahmefall ist z. B. der § 13 RGr, der die Behandlung Arbeitsscheuer und offenbar Unwirtschaftlicher betrifft.

[56]) Heymann, Berlin, 1925, S. 29 ff.

[57]) so Klumker, Art. Fürsorgewesen, HwB. der Staatswissenschaften, 4. Aufl. 1927.

Sinne, im zweiten von Wohlfahrtspflege im eigentlichen, weiteren Sinne.

Das Wort Wohlfahrtspflege selbst ist jüngeren Alters als der Terminus Armenpflege und gehört der zweiten Entwicklungsreihe an. Es wurde durch die Schule von Adam Smith aufgebracht und verbreitet und hatte ursprünglich die umfassendere Bedeutung: Volkswohlfahrtspflege, Volkswohlstandsförderung. In diesem Sinne sprechen deutsche, französische und italienische Volkswirte vom „Volksreichtum" als Ziel der Volkswirtschaft.[58]) Aehnlich bezeichnet die Präambel der norddeutschen Bundesverfassung von 1867, der Bismarckschen Reichsverfassung die „Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes" als Bundeszweck. Später verengerte sich der Wortsinn, indem darunter nur noch Maßnahmen zur Förderung bestimmter sozialer Notstandsgruppen begriffen werden, während Wohlfahrtspflege im älteren Sinne dasselbe wie „Politik" (Wirtschafts-, Rechts-, Kultur-, Sozialpolitik, Bevölkerungspolitik u. s. f.) besagt.

Vermutlich erfolgte diese Verschiebung des Wortsinnes seit dem Aufkommen der Wendungen „Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen" [59]) und „ländliche Wohlfahrtspflege" [60]) Ende vorigen Jahrhunderts. Während des Krieges hat sie sich dann durchgesetzt. (vgl. die Bezeichnungen: Kriegswohlfahrtspflege, Wohlfahrtsämter, Wohlfahrtsgesetze, Wohlfahrtsschulen, Wohlfahrtspolizei); freilich finden wir daneben noch die ursprüngliche Auffassung vertreten.[61])

Auf die Versuche, den Begriff Wohlfahrtspflege zu definieren, im einzelnen einzugehen, erübrigt sich in diesem Zusammenhang, zumal die Versuche recht zahlreich sind und zu sehr verschiedenen Formulierungen geführt haben.[62]) Doch ist wenigstens kurz auf die

---

[58]) Näheres bei A. Emminghaus, Art. Reichtum bei Rentz, HwB. der Volkswirtschaftslehre, Leipzig 1866, S. 711.

[59]) Unter „Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen" versteht man ein Zweifaches: einmal Wohlfahrtsbestrebungen der Unternehmer mit oder ohne Zutun der Arbeiterschaft ausschließlich zum Besten der Arbeiter (Betriebs-, Industriewohlfahrtspflege), sodann Wohlfahrtsbestrebungen, die ausschließlich von der Arbeiterschaft ausgehen, aber nicht allein für die Arbeiterschaft bestimmt sind. Zum zweiten Fall rechnet die Tätigkeit der nach dem Kriege begründeten „Organisationen für Arbeiterwohlfahrt", z. B. des „Hauptausschusses für Arbeiterwohlfahrt", Berlin (sozialistisch) und des „Centralwohlfahrtsausschusses der christlichen Gewerkschaften", Berlin. s. Juchacz-Heymann, Die Arbeiterwohlfahrt, Voraussetzung und Entwicklung, Dietz, Berlin 1924; Franz Fischer, Christliche Arbeiterschaft und Wohlfahrtspflege, Berlin-Wilmersdorf, 1924.

[60]) seit 1896, in welchem Jahre Heinrich Sohnrey sein bedeutendes Buch veröffentlichte: Die Wohlfahrtspflege auf dem Lande, Heft 9 der Schriften d. Zentralstelle für Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen, Berlin.

[61]) z. B. bei Heinrich Pesch (Lehrbuch der Nationalökonomie, Herder, Freiburg, Bd. I, 3./4. Aufl. 1924, S. 477 f., 458; Bd. II, 1925, S. 314) und Alfred Amonn (Grundzüge der Volkswohlstandslehre, Teil I, Fischer, Jena 1926, S. 28).

[62]) s. die Zusammenstellung bei H. Weber, Das Lebensrecht der Wohlfahrtspflege, Baedeker, Essen 1920. Inzwischen die Zahl der Begriffs-

ideengeschichtlichen Hintergründe des angedeuteten sprachlichen Wandels einzugehen. Dieser Wandel ging nämlich aus einem Wandel der Staats-, Gesellschafts- und Wirtschaftsauffassung hervor, der eine veränderte Einstellung zum Armutsproblem bedingte.

Zeitlich fiel die Herrschaft des Wortes Armenpflege etwa mit dem absolutistischen und liberalistischen Zeitalter zusammen. Der Absolutismus kennzeichnete sich vorwiegend durch negative Haltung gegenüber der Armut, die aber aus seiner mangelnden Einsicht in die Armutsursachen hervorging. Die Armut wurde noch isoliert betrachtet, als ein irgendwie individuell bedingter Zustand. Folgerichtig waren die einzelnen in erster Linie selbst gehalten, sich vor Verarmung und Bettel zu bewahren. Wo keine Neigung bestand, sich aus eigenen Kräften zu behaupten, sollte der Druck der Repression nachhelfen. Ueberdies glaubten die absolutistischen Landesherren durch die Armut ihr Staatsideal, die Errichtung eines starken und gesicherten Staatswesens sowie das merkantilistische Streben nach Volksreichtum gefährdet. Dementsprechend trug die Armenpflege dieser Zeit einen überwiegend repressiven Charakter, der namentlich in zahllosen Bettelverboten und Strafgesetzen wider den Bettel [63]) zum Ausdruck kam, ferner in der gesetzlichen Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und Eheschließung, die seit dem 16. Jahrhundert in steigendem Maße erfolgte, um den einzelnen vor Verarmung, die Gemeinden vor Vermehrung der Armenlast zu bewahren.[64]) Waren auch nach der absolutistischen Staatsauffassung die Aufgaben der Landesherren gegenüber den Untertanen sehr weit gesetzt, auf dem Gebiete des Armenwesens herrschten die Grundsätze: Abwarten, Kargheit, Strenge, Ehrbeschränkung, Abschreckung. Von einer Armenhilfe um der Armen willen, von einer verständnisvollen Armenhilfe war keine Rede. Als der Merkantilismus aufkam, mußten die Armen vielfach herhalten, mit ihrer billigen Arbeitskraft das Wirtschaftsleben zu

---

bestimmungen noch angewachsen. Die erste wissenschaftliche Definition (des engeren Wohlfahrtspflegebegriffs) versuchte 1902/03 Robert von Erdberg (Conrads Jahrbücher, Dezemberheft 1902, separat in erweiterter Form in: Die Wohlfahrtspflege, eine sozialwissenschaftliche Studie, Fischer, Jena, 1903; s. auch Robert von Erdberg in: Das Wesen der Wohlfahrtspflege, Vahlen, Berlin, 1918, S. 75). Seine aus der Sozialphilosophie Rudolf Stammlers erwachsene Definition hat in der Folgezeit als maßgebend gegolten, bis das Aufkommen von Legaldefinitionen in den „Wohlfahrtspflege-Gesetzen" während und nach dem Kriege die Definitionsversuche in ein neues Stadium führten. Das bis dahin betonte Merkmal der Freiwilligkeit war nämlich mit diesen gesetzlichen Regelungen der Wohlfahrtspflege veraltet.

[63]) In den Brandenburg-preußischen Ediktensammlungen allein zählen wir für das 17. und 18. Jahrh. über 100 Erlasse gegen Bettler und Landstreicher. Zit. bei W. Sombart, Der moderne Kapitalismus, Bd. I, 2. Aufl. 1916, Duncker-Humblot, Leipzig S. 791.

[64]) Material bei Loening, Art. Armenwesen, Schönbergs Handbuch der politischen Oekonomie, Laupp, Tübingen III, 2, 2. Aufl. 1898, S. 405 f.

fördern.[65]) Häufig standen „Waisen-, Zucht- und Tollhaus" in unmittelbarer räumlicher Verbindung; in den Anstalten regierte der Korporalstab; oft waren ausgediente Unteroffiziere die wichtigsten Angestellten. Im Arbeitszwang gegen Erwachsene erblickte man generell das beste Mittel der Bettelbekämpfung.[66]) Ueberhaupt kehrt die einseitige Betonung der Polizei und des Zwanges mehr oder minder bei allen Armenpflegemaßnahmen der absolutistischen Zeit wieder. So sehr diese Einstellung aus der heute überwundenen Zeitansicht erklärlich ist, welche die Armenpflege als ausschließliches Aufgabengebiet der Polizeibehörden ansah, praktisch hat sie bewirkt, daß die öffentliche Hilfstätigkeit wenig ersprießlich, die private Hilfsarbeit fast bedeutungslos wurde. Dennoch hat das Wort Armenpflege sein gewisses Odium, den Stempel des geschichtlichen Makels erst später durch die Arbeiterbewegung erhalten.

Die philanthropischen Ideen der Aufklärungszeit (vom Ende des 18. Jahrh. an) bedeuteten insofern einen Schritt vorwärts, als sie die Ursachen der Armut zu würdigen begannen und tiefere Hilfsmotive und -zwecke aufbrachten. Doch tauchten ihre Anregungen bald in der liberalistischen Reaktion unter, welche gegen die Willkür und Bevormundung des polizeilichen Obrigkeitsstaates einsetzte.

Das Freiheitspostulat, durch die geschichtliche Entwicklung nahegelegt und von der klassischen Nationalökonomie, der individualistischen Philosophie und der darwinistischen Soziologie einmütig erhoben, wenn auch mit verschieden weiter Umschreibung seines Inhalts, beherrschte Jahrzehnte den Zeitgeist und das Wirtschaftshandeln (Manchestertum)[67]). Die Folgerungen waren für das Gebiet der Armenpflege zwar nicht ganz ungünstig. So konnten sich jetzt die durch die absolutistische Fürstenmacht gefesselten Kräfte der privaten Liebestätigkeit lösen und entfalten. Die neuen rechtstaatlichen Ideen beschleunigten den vorläufigen Abschluß der Armengesetzgebung. Gleichwohl stand der Liberalismus, wie der Absolutismus, den Armutsursachen und der eigentümlichen Lage der Armen innerlich verständnislos gegenüber. Er erwartete die größtmögliche Summe des Glücks vom freien Wirken der persönlichen Kräfte. Die Freiheit des privaten Interesses, die Ungebundenheit der individuellen Selbstbestimmung auf den verschiedenen Gebieten (Abschluß des Arbeitsvertrages, Niederlassung, Eigentumserwerb, Produktion, Absatz, Preisbildung usf.) galt als die sicherste Grundlage des materiellen Wohlstandes der Völker. Was hatte aber der Arme in diesem Kräftespiel einzusetzen? Mußten nicht die Unwirtschaftlichen mit mangeln-

[65]) Ueber die Verbreitung der Manufakturen in Armen-, Waisen- und Zuchthäusern s. J. Kulischer, Allg. Wirtschaftsgeschichte des Mittelalters und d. Neuzeit, Bd. II, Die Neuzeit, R. Oldenbourg, München-Berlin, 1929, S. 151.

[66]) W. Liese, Geschichte der Caritas, Caritasverlag, Freiburg i. B., 1922, Bd. I, S. 308 f.

[67]) Näheres H. Pesch, ebda., Bd. I, 3./4. Aufl., S. 281 ff.

dem Erwerbssinn, fehlender Anpassungsfähigkeit an die wirtschaftliche Umgebung von vornherein ins Hintertreffen kommen? Es war ein billiger Trost, daß nach dem „Prinzip der Selbstverantwortlichkeit" die zugrunde Gehenden sich selbst ihren Untergang zuzuschreiben hätten. Tatsächlich ist die Entwicklung der deutschen Armenpflege im 19. Jahrhundert stark unter den Einfluß der Gedanken von Robert Malthus geraten, nach denen Armut ein verschuldeter Zustand sei [68]). „Der Individualismus im Gewande der darwinistischen Soziologie" sah sogar in dem Untergang der Schwachen etwas Zweckmäßiges und Förderliches für den menschlichen Fortschritt. „Die Armut des Arbeitsunfähigen, die Notlage des unklugen Haushalts, die Verwahrlosung des Arbeitsscheuen, die Vernichtung des Schwachen im Kampf gegen den Starken ist ein weises Gesetz, eine unendliche Wohltat der Natur. So lehrte Herbert Spencer. Und Nietzsche stimmt von seinem Standpunkt aus ein: Die Schwachen und Mißratenen sollen zugrunde gehen: erster Satz unserer Menschenliebe. Und man soll ihnen noch dazu verhelfen." [69]) Auch diese Gedanken haben in der praktischen Armenpflege leider nachgewirkt: die Armen würden „als Ergebnis einer im großen und ganzen sehr zweckmäßigen Auslese aus der Gesellschaft ausgeschieden", sie seien „minderwertig, vielleicht wertlos". [70])

Indessen wollte der Gesetzgeber aus Gründen der Rechtssicherheit die Armen nicht ganz sich selbst überlassen. Er entsprach damit durchaus der individualistischen Auffassung des Staatszwecks, welche gerade die „Produktion von Sicherheit", den Schutz der Untertanen in ihren Rechten und Freiheiten als ausschließliche Staatsaufgabe forderte. Das Moment der Gefahrenabwehr trat wieder hervor, nur daß es diesmal nicht so sehr den Bestand des Staates, wie in absolutistischer Zeit, als vielmehr die Rechtsgüter der Staatsbürger zu schützen galt. Noch tief im 19. Jahrhundert bezeichneten Zöpfl, Zachariae, Stahl, insbesondere Robert von Mohl die Sozialpolitik, Armen- und Kulturpflege ihrer Zeit mit dem Worte „Polizei". [71]) Im übrigen folgte die Unterstützungsbemessung der überlieferten Tradition. Jede öffentliche Hilfe wurde verurteilt, die über den Schutz vor dem Verhungern hinausging. Hilfeleistungen jenseits dieser engen Grenzen sollte der Privatwohltätigkeit überlassen bleiben. Es ist bekannt, wie sehr hier wieder Malthus von Einfluß war. Daneben wirkte die vom Liberalismus besonders ernst genommene Besorgnis mit, daß eine zu weit gehende Fürsorge das Interesse an der Selbstbehauptung schwächen und die Neigung zur Inanspruchnahme öffentlicher Mittel stärken könnte. So heißt es in den Materialien zum § 33 des preu-

---

[68]) Klumker, Fürsorgewesen, Quelle & Meyer, Leipzig 1918, S. 13 ff.; Polligkeit, Soziale Praxis, 1925, 34. Jahrg., S. 113.

[69]) H. Pesch, ebda, Bd. I, 3./4. Aufl., S. 311.

[70]) Klumker, Armenpolitik, Handbuch d. Politik, Bd. III, 3. Aufl., Rotschild, Berlin-Leipzig 1921, S. 339.

[71]) E. Bernatzek, Polizei und Kulturpflege, in: Systematische Rechtswissenschaft, Teubner, Leipzig-Berlin 1913, 2. Aufl., S. 423 f., 463.

ßischen Armengesetzes vom 31. 12. 1842, die zugleich Aufschluß über die Unterstützungsbemessung geben: „Da falsches Mitleid und mißverstandene Humanität in diesem Zweige der öffentlichen Ordnung (sc. in der Armenpflege) leicht zu viel tun, jedes Zuviel aber hierbei sehr nachteilige Folgen habe und als Aufmunterung wirke, sich in den Stand der Armen zu begeben, so müsse als Kardinalmaxime der Armenverwaltung festgestellt werden, nicht mehr als das äußerste Bedürfnis zu gewähren und nichts weiter als das wirkliche Umkommen im Elende verhüten zu wollen." [72]) Diese engherzigen Anschauungen lagen auch dem UWG. zugrunde, wenigstens nach der Auslegung der überwiegenden Mehrzahl der Armenverwaltungen, während die fortschrittlich denkende Rechtsprechung des Bundesamtes für das Heimatwesen die gesetzlichen Begriffe Hilfsbedürftigkeit und Notbedarf stets expansiv ausgelegt hat.[73]) Noch 1905 ergab eine Umfrage des Deutschen Vereins f. A. u. W., daß die allermeisten Armenverwaltungen ihre Leistungen in offener Pflege im Sinne Arnoldts nach den Grundsätzen des preußischen Gesetzes von 1842 festsetzten.[74]) M. gesteht, dieses Umfrageergebnis „mit einer Art Erschütterung gelesen" zu haben.[75])

Dennoch hatte sich bei den einsichtigeren Verwaltungen bereits ein Umschwung angebahnt, hauptsächlich infolge der neueren kultur- und wohlfahrtsstaatlichen Auffassungen, die ihrerseits durch die Arbeiterfrage und die Arbeiterbewegung veranlaßt wurden.

Die Erwartungen des Wirtschaftsliberalismus hatten sich nicht erfüllt. Anstatt des erhofften Zustandes einer „sozialen Harmonie" waren eine unaufhörlich wachsende Ungleichheit und soziale Spannungen eingetreten. Ebenso waren die freien Aufstiegsmöglichkeiten ausgeblieben, die man jedem innerhalb der gesellschaftlichen Hierarchie versprochen hatte. Der Arbeiter war zwar politisch freier Staatsbürger und konnte rechtlich über seine Arbeitskraft nach Belieben verfügen. Wirtschaftlich versperrte sich ihm aber jeder Weg ins Freie. Unfähig, sich vom kargen Lohn einen Notpfennig zurückzulegen, entblößt von jedem eigenen Kapitalbesitz, mußte er, um nicht zu verhungern, jede gerade erreichbare Arbeit annehmen, vielfach unter Bedingungen, die der Unternehmer einseitig diktierte.[76]) Ja, im modernen Proletariat entstand eine für Verarmung besonders empfängliche Bevölkerungsschicht, deren Kennzeichen recht eigentlich die lebenslängliche Unsicherheit der Existenz und die Erblichkeit des Lohnarbeiterverhältnisses ist. Die widerspruchsvollen

---

[72]) Zit. bei Fr. Arnoldt, Die Freizügigkeit und der Unterstützungswohnsitz, Decker, Berlin 1872, S. 687.

[73]) Buehl-Flemming, Schr. d. D. V. Heft 73 (1905), S. 24; Heft 75 (1905), S. 95; zustimmend Jackstein, ebda Heft 75, S. 118.

[74]) Schr. d. D. V. Heft 73 und 75 (1905).

[75]) M., Schr. d. D. V. Heft 75, S. 141.

[76]) L. Heyde, Abriß der Sozialpolitik, Quelle & Meyer, Leipzig 1931, 7. Aufl., S. 16.

Auswirkungen der liberalen Theorien hat die Arbeiterschaft anfangs tatenlos hingenommen, solange sie eine zusammenhanglose, politisch bedeutungslose Masse war. Einmal ihrer Entwurzelung innegeworden, zum Bewußtsein ihrer selbst, zum Klassenbewußtsein gelangt, begann sie sich zu organisieren. Konnte ja die Befreiung nur ihr eigenes Werk sein, wenn der Staat nach der individualistischen Staatszwecktheorie nicht berufen war, die Schwachen zu stützen und zu schützen. Die schnell wachsende Macht der Arbeiterbewegung hätte an sich die alten Gesichtspunkte der repressiven Gefahrenabwehr wieder nahegelegt, die nun auch im Sozialistengesetz, in der Umsturz- und Zuchthausvorlage vorübergehend auflebten.[77]) Aber der Druck der Reformwünsche und Umsturzabsichten der Arbeiterbewegung forderte von der staatsmännischen Klugheit vollständige positive Maßnahmen, zumal sich auch außerhalb der Arbeiterschaft die Stimmen dafür mehrten. Und zwar mußten die Maßnahmen außerhalb der überlieferten Armenpflege getroffen werden, weil die Arbeiterschaft derselben mit Abneigung gegenüberstand; ferner mußten sie genereller Natur sein bzw. an den sozialen Notstandsquellen selbst ansetzen, da die Kritik der „materialistischen Geschichtsauffassung" den vielfachen Zusammenhang der Armut mit gesellschaftlichen Verhältnissen, sozialen Mißständen hatte erkennen lassen.

Aus dem Zusammenwirken dieser Tatsachen und Einsichten gingen schließlich die modernen kultur- und wohlfahrtsstaatlichen Anschauungen hervor, welche allmählich fest ins Volksbewußtsein übergegangen und heute schlechthin nicht mehr wegzudenken sind. Dem Staat wurde jetzt die Aufgabe zugewiesen, seinen Bestand durch eine soziale Rechtsordnung und Fürsorge zu sichern. Darüber hinaus soll er für einen möglichst guten, vollkommenen Zustand Sorge tragen, wobei die Armut als Krankheitserscheinung des Gesellschaftskörpers gewürdigt wird und die Armen und Schwachen als Glieder der staatlichen Gesellschaft organisch in deren Zweckprozeß einbezogen werden. Insbesondere soll die Lage bedrängter und gefährdeter Gesellschaftsgruppen nicht nur beseitigt, sondern auch möglichst gehoben werden, um damit die Lage des ganzen Verbandes im Sinne eines bestimmten Wohlfahrtsideals zu bessern. Hierbei wirken Staat, Gemeinwesen und die dem Ganzen sich einfügenden Kräfte der einzelnen und ihrer Verbände einmütig zusammen (Verbindung von Sozial- und Individualprinzip), während der Absolutismus alles Heil vom Staate, der Individualismus alles Heil von der Freiheit des privaten Interesses erhofft hatte.

Als Frucht dieser großen Gedanken entstanden ein soziales Recht, die sozialpolitische Gesetzgebung und andere generelle Maßnahmen der Politik zur Förderung der mannigfachen geistig-sittlichen, gesundheitlichen und wirtschaftlichen Interessen. Ergänzend trat auf gesetzlicher oder freiwilliger Grundlage das Hilfswerk der Selbsthilfe, Fürsorge und Wohlfahrtspflege hinzu, um den einzelnen mehr als Glied einer Gesellschaftsschicht zu heben und Armenfürsorge

---

[77]) L. Heyde, ebda, S. 27 ff., 38, 40.

auszuschließen. Wenn trotzdem im Einzelfall Verarmung nicht verhindert werden konnte, greift an letzter Stelle die Armenfürsorge ein, die ihrer Natur nach individuell vorgeht.

Diese verschiedenen Hilfsgebiete haben sich seit etwa den 70/80er Jahren stetig erweitert und vertieft, entsprechend den wachsenden sozialen, hygienischen und pädagogischen Anforderungen und Zielen.[78]) Speziell in der Armenpflege und Wohltätigkeit veränderten sich Umfang und Technik der Arbeit grundlegend. Die neuen Strömungen einer „sozialen Ausgestaltung der Armenpflege" (Flesch) setzten seit der Jahrhundertwende besonders kräftig ein[79]) und führten dann in konsequenter Linie zur RFV. Neben diesem sachlichen Wachstum ging in personeller Hinsicht eine ungemeine Zunahme der Hilfsfreudigkeit einher, die z. B. in der Zunahme des Fachschrifttums, der Vereinsgründungen, der öffentlichen Tätigkeit, besonders aber darin zum Ausdruck kommt, daß die Arbeiterschaft selbständiger Träger von Hilfsbestrebungen geworden ist, nachdem sie früher lediglich deren Objekt war. Was Wunder, wenn der Geist und Inhalt moderner Hilfsarbeit auch dem Sprachgebrauch sich aufprägte!

2. Die Termini und Begriffe bei M.

Abweichend vom modernen Sprachgebrauch ist die Terminologie M.s, der der Ausdrucksweise seiner Zeit folgt. Er gliedert die Hilfsmaßnahmen nach ihrem Verhältnis zur konkreten Armutserscheinung. „Die Maßregeln, welche auf Verhütung bzw. Beseitigung der Armut abzielen, gliedern sich in natürlicher Reihenfolge, sobald man vom Ferneren zum Näheren und Nächsten vorschreitet."[80])

An erster Stelle stehen die generellen Maßnahmen der „Wohlfahrtspflege", welche der Armut vom weitesten Gesichtspunkt aus vorbeugen wollen. Die Wohlfahrtspflege stehe mit den objektiven Armutsursachen in engstem Zusammenhang und suche Wohlstand, d. h. das Gegenteil von Armut positiv zu erzeugen und zu fördern. Hierher gehören alle das politische, rechtliche und wirtschaftliche Leben betreffenden Maßregeln, wie Zollgesetzgebung, Rechtsprechung, Schulwesen, Arbeiterschutz, Arbeitsmarktpolitik, Erweiterung der Erwerbsquellen, hygienische Maßnahmen, wie Zuführung guten Wassers, Kontrolle der Schlachtungen, Abführung der Abfälle, Wohnungswesen u. dgl. m. Der Wohlfahrtspflege zunächst stehen die „allgemeinen Schutzveranstaltungen", worunter M. „die auf Unschädlichmachung schädlicher Naturereignisse gerichteten Bemühungen" zusammenfaßt, z. B. Vorkehrungen gegen Wassers- und Feuersnot, Epidemien u. a.[81])

---

[78]) Vgl. darüber die Schriften des Dtsch. Ver. f. A. u. W.

[79]) S. die Verh. d. Dtsch. Ver. f. A. u. W. von 1905, Schr. Heft 73 u. 75 (1905). Von Frankenstein urteilte 1907, „daß ohne den sozialen Gedanken die Armenverwaltung nicht mehr gut denkbar" sei (Schr. d. D. V., Heft 79, 1907, S. 62).

[80]) M., Armengesetzgebung, S. 54.

[81]) M., ebda S. 54 f.; Conrads Jahrbücher 1904, S. 582.

M. gebraucht also das Wort Wohlfahrtspflege in der ursprünglichen weiten Bedeutung, die wir heute mit dem Worte „Politik" verbinden. Inwiefern und warum sich inzwischen der Sinn verengerte, wurde bereits dargelegt.

Der zweite Hilfsbereich umfaßt nach M. die Maßnahmen der „Selbsthilfe". „Sie wollen diejenigen Folgen unschädlich machen, welche durch die Bestrebungen der ersten Art nicht haben verhütet werden können" [82]); teils beugen sie den individuellen Armutsursachen insoweit vor, als gewisse Zustände voraussehbar sind, die den einzelnen zeitweise oder dauernd erwerbslos machen, wie Krankheit, Unfall, Invalidität, Alter, Gebrechen, Verwitwung, Verwaisung. Die wichtigsten Maßnahmen bilden hier die Arbeiterversicherung und die Tätigkeit der Gewerkschaften und Genossenschaften, ferner die Ansprüche an Staat, Gemeinde oder Körperschaft auf Pensionen, Ruhegehälter und Versorgung der Hinterbliebenen, die gesetzliche oder vertragliche Unterhaltspflicht einzelner Personen.[83])

„Scharf von diesen Maßregeln abgegrenzt", reiht sich an letzter Stelle die „Armenpflege" an. „Wen allgemeine Wohlfahrtseinrichtungen vor dem Verfall in Armut nicht zu bewahren vermocht haben, wer im Falle der geschwundenen Erwerbsfähigkeit oder des Mangels an Arbeit weder auf eigene Mittel noch auf die Hilfe von Drittverpflichteten zurückgreifen kann, noch des Anspruchs aus einer Versicherung teilhaftig geworden ist, bleibt angewiesen auf fremde Hilfe, die von Armenpflege und Wohltätigkeit gewährt wird." [84]) Die Armenpflege ist also subsidiär und richtet sich unmittelbar auf die Beseitigung oder Linderung des trotz aller Vorbeugung wirklich gewordenen Armutsfalles. Zur Bezeichnung dieses Sachverhaltes ist jetzt das Wort Armenfürsorge, Armenunterstützungsfürsorge üblich geworden.

§ 6. Das Verhältnis dieser Hilfszweige zueinander.

Wie aus der Gruppierung schon hervorgeht, stehen Wohlfahrtspflege, allgemeine Schutzveranstaltungen, Selbsthilfe und Armenpflege in einem inneren Zusammenhang. M. drückt dies in dem Bilde aus, daß sich die auf Verhütung und Beseitigung der Armut gerichteten Tätigkeiten „in konzentrischen, nach dem Mittelpunkt hin sich verengenden Kreisen bewegen". „Während Wohlfahrtspflege und Schutzveranstaltungen ins Allgemeine gehen, treten die beiden anderen, die Veranstaltungen der Selbsthilfe und die eigentliche Armenpflege, dicht an das betreffende Individuum heran, um den, der trotz alledem bedürftig geworden ist, dem Zustand der Armut wieder zu entziehen." [85]) Daraus folgert M. mit Recht: „Man darf behaupten, daß, wenn die beiden ersten von erheblichem Erfolg gekrönt würden,

---

[82]) M., Armengesetzgebung, S. 55.

[83]) M., ebda; Conrads Jahrbücher 1904, S. 582 f.

[84]) M., Conrads Jahrbücher 1904, S. 583; so auch Buehl, Armenwesen, S. 181.

[85]) M., Armengesetzgebung, S. 55.

die dritte (sc. die Selbsthilfe) wesentlich verringert werden könnte und daß mit vollkommener Erfüllung auch der an die Selbsthilfe zu stellenden Forderungen es der Armenpflege überhaupt nicht bedürfen würde." [86])

Andererseits bestehen bedeutsame Unterschiede, nämlich

a) solche des Ranges. Die einzelnen Hilfsarten nehmen nach M. an Wichtigkeit zu, je entfernter die Ursachen sind, auf die sie sich beziehen. Dem ersten Hilfsbereich kommt daher die größte Bedeutung zu, während die Armenpflege nur ein „Notbehelf" ist.[87]) Ein oft benutzter Vergleich drängt sich hier auf. „Nicht ein auf die Wunden gelegtes Pflaster heilt die von innen kommende Krankheit, sondern nur die Behandlung des gesamten Organismus, die Besserung der Säfte, die Herstellung geregelten Blutumlaufs, die Belebung der Herztätigkeit. So ist die Armenpflege als ein Mittel, den Armgewordenen vor unmittelbarer Not zu schützen, nur das Wundpflaster, das der vorübergehenden Linderung dient, nicht aber zur Heilung führt." [88])

M. betont immer wieder diesen Vorrang der sozialen Maßnahmen und Selbsthilfe vor der Armenpflege, worin ihm nur zuzustimmen ist. Denn die vorbeugende Hilfe ist in moralischer und wirtschaftlicher Hinsicht wünschenswerter und zweckmäßiger als die nachträglich heilende Hilfe. Da wir ferner heute die Armut weniger als ein individuelles Problem denn als soziale Erscheinung mit sozialen Ursachen und Wirkungen betrachten und behandeln, müssen generelle Maßnahmen stark in den Vordergrund rücken. Besonders kann die Massennot unserer Zeit nicht anders wirksam bekämpft werden.

b) hinsichtlich der Objekte. Während die Wohlfahrtspflege und Schutzveranstaltungen allen Einwohnern des Gebietes, für das sie getroffen werden, zugute kommen sollen, ohne daß einer von ihnen ausgeschlossen bliebe, haben es die übrigen Maßnahmen mit dem einzelnen zu tun; im besonderen ist nach M. „die Tendenz der Armenpflege individuelle Hilfe". Daran ändere der Umstand nichts, daß die Zahl der Armen groß sei und nicht allen geholfen werden könne.[89])

c) bezüglich des Charakters. Die Wohlfahrtspflege kann und muß sich unter Umständen auf das Negative, auf die bloße Beseitigung von Hemmnissen beschränken, wie etwa Aufhebung von Zöllen, Erleichterung der Eheschließung u. ä. Auch ist in gewisser Hinsicht Passivität, bloßes Gehenlassen denkbar, vielleicht erwünscht. Dagegen würde die Armenpflege sich selbst aufgeben, wenn sie sich passiv und negativ betätigte oder vielmehr sich nicht betätigte. Hieraus folgt zweierlei: „Während die etwaige Passivität der Wohlfahrtspflege gegenüber dem Tun der Menschen nichts weiter wie ein Nichtstun ist, also weder Personen fordert, die etwas tun, noch Mittel, durch

---

[86]) M., ebda, S. 56.
[87]) M., Armenpflege, S. 28 f.
[88]) M., Conrads Jahrbücher 1904, S. 582.
[89]) M., Armengesetzgebung, S. 65; Armenpflege, S. 28.

die getan wird, braucht die Armenpflege unter allen Umständen Personen und Mittel." [90])

2. Abschnitt: Die „Armenpflege" insbesondere.

In dem genannten Maßnahmenkomplex hat uns nun die Armenpflege oder Armenunterstützungsfürsorge besonders zu beschäftigen. Wir gehen aus von ihren Objekten.

3. Kapitel: Die Objekte der Armenfürsorge.

Gegenstand der armenpflegerischen Hilfe ist nach M. der Arme, d. h. jener, an dem der Armutszustand im obigen Sinne verwirklicht ist. Die Frage: Wer ist bedürftig? müsse immer dahin beantwortet werden: Derjenige, der ohne Unterhaltsmittel ist und dem die Gelegenheit fehlt, sich die Unterhaltsmittel zu beschaffen.[91]) Zwar genügt die bloße Behauptung dieses Zustandes nicht, daß der angerufene Helfer sogleich tätig werde. Denn die Erfahrung lehrt, daß an die Fürsorge wirklich und vorgeblich Bedürftige herantreten, oder, wie M. unterscheidet, „Bittende" und „Bettler".[92]) Es bedarf daher einer sorgfältigen Prüfung. M. hat hier Merkmale angegeben, „die diese Prüfung wesentlich erleichtern". Innerhalb der Schicht der Bedürftigen, welche so geschieden werden können, finden wir wieder Artunterschiede, deren Zusammenfassung zu einzelnen Bedürftigengruppen naheliegt und M. versucht hat.

§ 7. Die Persönlichkeit der Bedürftigen.

„Obwohl man dem äußeren Schein nicht trauen, nicht durch zerlumpte Kleider noch durch reichlich fließende Tränen sich rühren

---

[90]) M., Armengesetzgebung, S. 65; ähnlich Flesch, Schr. d. D. V., Heft 54 (1901), S. 1.

[91]) M., Generalbericht 1905, S. 160.

[92]) M., Das Bettelwesen in den Großstädten, Deutsche Rundschau, 1900, S. 222 f. Die Bittenden seien wirklich bedürftig und müßten vor Not geschützt werden; ihre Bitte gelte in Recht und Sitte allerseits als berechtigt; durch die Fürsorgeeinrichtungen würden die Wege gewiesen, auf denen der Bittende zu wandeln habe. Den Gegensatz hierzu bilde die Bitte dessen, der nicht bedürftig ist oder der, wenn er auch im Augenblick bedürftig ist, fähig gewesen wäre, aus eigener Kraft den Mangel von sich abzuwenden. Bittende, die als nichtbedürftige erkannt werden, werden ohne weiteres abgewiesen. Sie müßten daher ihrer Bitte einen unechten Zusatz geben, um erhört zu werden. Dadurch würden sie zu Bettlern. „Den Bettler charakterisiert der auf Täuschung berechnete Schein einer nicht oder nicht in der Art oder in dem Umfange vorhandenen Bedürftigkeit." (ebda, S. 223). — Ueber die Methoden der Täuschung s. M., ebda, S. 227 ff. — Die Absicht der Täuschung ist, wie uns scheint, kein zuverlässiges Unterscheidungsmittel. Klumker (Fürsorgewesen, Quelle-Meyer, Leipzig, 1918, S. 85) weist darauf hin, daß jeder Bedürftige ähnlich wie der Stellungsuchende ein unwillkürliches Streben habe, sich so darzustellen, daß er seinen Wunsch erfüllt erhält. Das Bild, das er dem Armenpfleger von sich entwerfe, würde durch jenes Bestreben verfärbt. In sehr vielen Fällen werde daraus Unwahrheit, ja Lüge entstehen.

lassen soll", ehe man die Lage des Hilfesuchenden geprüft hat, „so gibt es doch gewisse äußere Merkmale der Bedürftigkeit." [93]) Diese sind nach M.[94]) : Geschlecht, Lebensalter, Familienstand und Gesundheitszustand. Sie weisen dem, der helfen will, eine gewisse natürliche Stellungnahme zu dem Hilfesuchenden zu. Am unbefangensten und unbesorgtesten treten wir an die des Ernährers beraubten Personen: die Witwen und Waisen, an die vorübergehend Erwerbsunfähigen: die Kranken, an die dauernd Erwerbsunfähigen: die alten, siechen und gebrechlichen Leute heran. [95]) Der Grund liegt darin, daß Krankheit, Unfall und Invalidität trotz aller Gefahr der Simulation verhältnismäßig sicher durch Sachverständige festgestellt, Verwitwung, Verwaisung und Lebensalter urkundlich nachgewiesen werden können. Alle diese Zustände entziehen sich fast ganz dem Willen des Betroffenen.[96]) Speziell von der Fürsorge für Witwen mit Kindern, die mit Waisen- und Altersfürsorge bei allen Armenverwaltungen numerisch überwiege, meint M., daß es gar kein Verhältnis gebe, in dem die Verwaltungen williger und tatkräftiger eingreifen sollten. Schwieriger liege es bei eheverlassenen Frauen, „weil hier die Unterstützung in gewissem Sinne eine Prämie auf die Liederlichkeit des Mannes bildet". Es sei zu verstehen, wenn die Verwaltungen ihnen gegenüber zurückhaltender seien, namentlich da gesetzliche Zwangsmittel gegen Nährpflichtsäumige fast vollständig fehlten.[97]) „Vorausgesetzt, daß nicht andere Erwerbsquellen, wie eigenes Vermögen, Pensionen, Renten u. dgl., fließen, sind wir in der Regel geneigt und berechtigt, die diesen Gruppen angehörigen Personen ohne weiteren Nachweis als bedürftig anzuerkennen." [98])

Anders liegt es dagegen bei arbeitsfähigen und gesunden Personen. Bei ihnen müsse eine sehr sorgfältiger Nachweis gefordert werden, daß und aus welch ganz besonderen Gründen sie außerstande sind, ihren und der Ihrigen Unterhalt zu erwerben. Grundsätzlich weist M. den Arbeitsfähigen eine Pflicht der wirtschaftlichen Selbstbehauptung zu. Die Armenfürsorge dürfe nur denen helfen, die sich nicht selbst helfen können.[99]) Tatsächlich finden wir auch in der Geschichte, daß, wo immer freie Erwerbsordnung bestand, überall mit freier Erwerbstätigkeit die freie Selbstverantwortlichkeit als Korrelat verbunden war.[100]) Für die heutigen Verhältnisse stellen die Motive zum Bürgerlichen Gesetzbuch den lapidaren Grundsatz auf: „Das Recht und die Pflicht der Selbsterhaltung geht der Pflicht, andere zu

---

[93]) M., Armenpflege, S. 90.
[94]) M., ebda.
[95]) ebda.
[96]) M., Die neue Rundschau, 1910, S. 540.
[97]) M., Kommunale Rundschau, 1908, S. 133.
[98]) Armenpflege, S. 91.
[99]) M., ebda; Armengesetzgebung, S. 57.
[100]) S. die geschichtliche Studie bei L. Brentano, Die Arbeiterversicherung gemäß der heutigen Wirtschaftsordnung, Duncker-Humblot, Leipzig 1879, S. 83.

unterstützen, vor.“ [101]) Und man wird es nur vernünftig nennen, wenn keine Hilfe ohne Bedürfnis gewährt wird und niemandem eine Bedürfnisbefriedigung abgenommen wird, welche er durch Gebrauch seiner Arbeitskraft oder seines Besitzes selber bewerkstelligen kann.[102]) Wenn dagegen keine Arbeit vorhanden ist, oder keine Arbeit, die der Betreffende versteht, oder keine Arbeit, deren Ertrag zum Unterhalt des Arbeitsfähigen bzw. seiner Familie ausreicht, und im übrigen keine anderen Hilfsquellen (wie Vermögensbesitz, privatrechtliche Forderungen, Rentenansprüche) zu Gebote stehen, wird man mit M.[103]) volle oder teilweise Hilfsbedürftigkeit anzunehmen haben. Auch dieser Grundsatz ist immer anerkannt gewesen, neuerdings durch § 7, Abs. II R. Gr.[104])

Die Armenfürsorge selbst hat nach M. geringe praktische Bedeutung gegenüber bedürftigen Arbeitsfähigen. Soweit die Bedürftigkeit eine Folge von Arbeitslosigkeit oder mangelndem Arbeitsverdienst ist[105]), die wieder aus wirtschaftlichen Entwicklungszuständen hervorgeht, hält er dafür, daß man hier durch Maßregeln der Armenpflege und Wohltätigkeit nicht ernstlich bessern könne.[106]) Die Zuständigkeit der Armenfürsorge gegenüber Erwerbslosen ist also nicht allein p e r s ö n l i c h beschränkt, indem sie es nur mit den bedürftigen Arbeitsfähigen zu tun hat, sondern auch s a c h l i c h, weil das Schwergewicht der erfolgreichen Tätigkeit bei den generellen Maßnahmen liegt. Hinzu kommt ein psychologischer Grund, der die sachliche Zuständigkeit beschränkt. „Wir wollen Hilfe durch die Gesetzgebung, nicht durch die Armenpflege, erklären die Arbeiter und verstehen hierbei unter Armenpflege nicht nur das planlose, für den Empfänger verletzende Austeilen von Almosen, sondern auch die organisierte Armenpflege und alle Einrichtungen der Wohltätigkeit und Gemeinnützigkeit.“ [107]) M. erblickt in dieser bekannten Forderung

---

[101]) zit. bei Brinkmann, Schr. d. D. V., Heft 45 (1899), S. 11; s. auch § 7, RGr.

[102]) Künzer, Schr. d. D. V., Heft 19 (1894), S. 104; ähnlich eine Resolution des Dtsch. Ver. f. A. u. W. von 1891, Heft 15 der Schriften, S. 45.

[103]) M., Armenpflege, S. 91.

[104]) L. Brentano, ebda, S. 84: „Verkürzung der Erwerbsfähigkeit und des Erwerbes der Arbeiter und Pflicht, für den Fall der Hülfsbedürftigkeit Fürsorge zu treffen, finden wir stets als Korrelate.“ vgl. auch Baath, ebda, S. 12; „Arbeitsfähigkeit schließt Hilfsbedürftigkeit nicht aus, wenn sich keine geeignete Arbeitsgelegenheit findet, was im einzelnen darzutun ist.“ Ueber die Frage der Armenunterstützung im Falle von Streik und Aussperrung hat sich M. nicht geäußert; s. hierzu Schrauth, Die Stellung der öffentl. Fürsorge bei Arbeitskämpfen, Die Fürsorge, Zeitschr. f. alle Zweige der öffentl. u. priv. Fürsorge, 1925, S. 350 ff.; Erlaß d. Reichsmin. d. Inn. vom 22. 8. 1924; Baath, S. 12.

[105]) Die Arbeitslosigkeit ist nach M., Die Notstandspflege, Hamburg 1893, S. 9 überwiegend sozial bedingt.

[106]) M., Armenpflege, S. 91, 116; ähnlich von Reitzenstein-Eberty, Schr. d. D. V., Heft 5 (1887), S. 103 f.

[107]) Flesch, Schr. d. D. V., Heft 54 (1901), S. 45.

des Arbeiterprogramms: „Nicht Barmherzigkeit, sondern Gerechtigkeit, nicht Bitten, sondern Ansprüche" einen Fortschritt in der Behandlung des Armutsproblems, „insofern die Betrachtung von der äußeren Erscheinung der Armut zu ihren inneren Ursachen hinführt und durch sozialpolitische Maßnahmen den Ursachen der Armut entgegengewirkt wird." [108])

§ 8. Die Zusammenfassung der Bedürftigen zu Gruppen und Fürsorgezweigen.

Die Bedürftigen stellen keine einheitliche, gleichartige Schicht dar. Vielmehr lassen sich Gruppen unterscheiden. M. gliedert:

I. Nach den Merkmalen: Geschlecht, Lebensalter, Familienstand und Gesundheitszustand und kommt zu folgender Einteilung:

1. nach dem Geschlecht: männliche und weibliche Bedürftige,
2. nach dem Lebensalter: Säuglinge, nicht schulpflichtige Kinder, schulpflichtige Kinder, Jugendliche, Erwachsene, alte Leute,
3. nach dem Familienstand: a) für Erwachsene: ledig, verheiratet, verwitwet, geschieden, getrennt Lebende, vom Ehemann verlassen; b) für Kinder, Vollwaise, Halbwaise, von den Eltern verlassen, Eltern unbekannt, ehelich, unehelich,
4. nach dem Gesundheitszustand: Gesunde, Kranke, Gebrechliche; letztere wieder nach der Art des Gebrechens in Sieche, Taubstumme, Blinde, Krüppel, Epileptiker, Schwachsinnige u. s. f. geschieden.[109])

Diese rein äußerliche Einteilung hat gewisse Bedeutung für pflegerische und statistische Erhebungen. „Naturgemäß ergeben sich aus der Verbindung mehrerer Merkmale sehr mannigfache Kombinationen, in denen das Leben viel erfindungsreicher zu sein pflegt als die Phantasie." [110])

II. Andere Einteilungen enthalten die Stoffanordnungen in den Schriften M.s. Je nach der Aufgabe der Darstellung ist das Schema mehr oder minder vollständig. Am geschlossensten ist noch die Zusammenstellung in der „Bibliographie des Armenwesens", nach deren Grundplan auch die von M. geleitete „Zentralstelle für Armenpflege und Wohltätigkeit" ihr Material sammelte und veröffentlichte.

III. Einen wertvollen Einteilungsgrund, der allerdings nicht speziell für die Armenpflege gilt, sondern für die soziale Hilfe überhaupt, deutet M. gelegentlich an, wo er von den Eigenschaften des Armenpflegers spricht. Er fordert da von dem Helfer u. a., „in dem bedürftigen Menschen nichts anderes zu erblicken, als einen Menschen mit denselben Bedürfnissen und denselben Neigungen wie wir." [111])

---

[108]) Conrads Jahrbücher, 1904, S. 581.
[109]) M., Armenpflege, S. 90.
[110]) ebda.
[111]) M., Armenpflege, S. 166.

Nach dieser Schriftstelle läßt sich ein Einteilungsprinzip aus den Wesensseiten des Menschen ableiten.

Erwägen wir nämlich, wessen der Mensch einschl. des Bedürftigen von den verschiedenen Wesensseiten her, als physisches, wirtschaftliches, soziales, geistig-sittliches und übernatürliches Wesen bedarf, ferner, daß die Bedürftigen in dieser Skala offene Bedürfnisse haben und daß die Hilfsmaßnahmen, daran anknüpfend das Fehlende gewähren, so ergibt sich ein Schema, in welches wir alle Bestrebungen der sozialen Hilfe einschl. der Armenfürsorge einordnen können. Häufig werden zwar gleiche Zweige in verschiedenen Rubriken unterzubringen sein. Denn „soziale Dinge lassen sich nicht wie logische und mathematische Begriffe in feste Kategorien einordnen.“ [112])

4. Kapitel: Die Voraussetzungen der Armenfürsorge.

An die Frage: Wem soll geholfen werden? reiht sich die Frage nach den Voraussetzungen der Hilfe an. Diese sind dreifach: zunächst ist erforderlich, daß die Notstände, die Abhilfe erheischen, bekannt sind; weiter muß eine irgendwie motivierte Hilfsbereitschaft vorhanden sein. Eine letzte Vorbedingung ist die tatsächliche Befähigung zur Hilfe, die wieder davon abhängt, ob personelle und materielle Mittel sowie eine gewisse Organisation vorhanden ist.

§ 9. Die Kenntnis der Notstände und die Quellen der Kenntnis.

Das Bestehen von Notständen genügt an sich noch nicht, damit der Helfer tätig werde; sie müssen auch zu seiner Kenntnis gelangen. Verschämte Arme, von deren Zustand er nicht weiß, kann er nicht unterstützen. M. zählt nun eine Reihe von Mitteln auf, durch welche Notlagen bekannt werden.

1. Die Quellen der Kenntnis.[113])

Als solche kommen z. B. in Betracht: Verwaltungsberichte, Nachrichten der Kirchengemeinschaften, Vereine, Stiftungen usw., Gesamtdarstellungen von Armutszuständen,[114]) Nachrichten über individuelle und soziale Verhältnisse einzelner Bedürftiger,[115]) Haushaltsrechnungen, persönliche Erfahrung u. a. Aufschlußreich ist auch

---

[112]) Flesch, Schr. d. D. V., Heft 54 (1901), S. 13.

[113]) s. M., Conrads Jahrbücher 1886, S. 394, 399; Armenpflege, S. 15 ff., 22, 199, 203; Schr. d. D. V., Heft 62 (1902), S. 7; Z. f. d. Armenwesen 1905, S. 321; 1910, S. 51.

[114]) Die Z. f. d. Armenwesen hat solche sozialen Beschreibungen häufig angezeigt und besprochen, „weil wir die Möglichkeit werten, von den Lebensverhältnissen armer Leute eine unmittelbare Anschauung zu erlangen.“ (M., Z. f. d. Armenwesen 1910, S. 225). Ohne Zahlenbelege haben diese allgemeinen Betrachtungen zwar wenig Wert.

[115]) Deutschland ist nach M., Armenpflege, S. 22 „verhältnismäßig arm an solchen Darstellungen, während England, Amerika uns vielseitiges, gutes Material liefern“.

die Statistik der Wanderungen, Eheschließungen, Geburten und Todesfälle, die Wohnungs-, Preis-, Einkommens- und Steuerstatistik, namentlich aber die Fürsorgestatistik, über die sich M. grundlegend [116]) verbreitet.

2. Die Fürsorgestatistik insbesondere.

Unter „Armenstatistik" versteht M. „die zahlenmäßige Feststellung der Zustände des Armenwesens und der Ergebnisse der Armenverwaltung." [117]) Ihre Notwendigkeit ergibt sich daraus, „daß der Beamte wie der Gesetzgeber, der Gelehrte wie der Menschenfreund Material fordern", sei es nun für Gesetzgebungs- und Verwaltungszwecke, sei es für fürsorgepraktische Aufgaben und wissenschaftliche Forschungen.[118])

Den Aufgaben paßt sich der Inhalt der Fürsorgestatistik an. M. unterscheidet zwischen einem möglichen und notwendigen Inhalt. Der notwendige Inhalt oder das „unmittelbar armenstatistische Material" umfaßt alles, was mit den fürsorgebedürftigen Personen unmittelbar zusammenhängt, wie Darstellung des Pflegesystems, der Verwaltungsorganisation, der Pflegemittel, des betreuten Personenkreises. Alles andere, „was in größerer oder geringerer Nähe mittelbar auf den Stand der Bedürftigkeit einwirkt", bildet den möglichen Inhalt oder das „mittelbar armenstatistische Material". Eine Grenze zwischen möglichem und notwendigem Inhalt lasse sich nicht ziehen. Mögliche Erhebungsgegenstände seien z. B. der Bevölkerungszustand, die Erwerbs- und Lohnverhältnisse, die Selbsthilfe- und Versicherungseinrichtungen.[119]) Doch sollte man im Interesse der zu erfüllenden Aufgabe die Armenstatistik nicht über wohlerwogene Zwecke hinaus mit Ansprüchen belasten, die sie nicht in ausreichendem Maße erteilen kann oder welche durch langjährige Erfahrung, anderweite Feststellungen und Spezialerhebungen zuverlässiger gegeben werden können.[120])

Für die Erfüllung ihrer Aufgabe stehen der Armenstatistik dieselben beiden Darstellungsmittel zu Gebote, über welche die Statistik überhaupt verfügt: das Wort und die Zahl. Welches

---

[116]) so Evert, Zur Theorie u. Technik d. Armenstatistik, Zeitschr. d. kgl. Preuß. Stat. Bür. 1889, S. 83.

[117]) M., Generalbericht 1905, S. 55. Der Ausdruck „Armenstatistik" ist eigentlich nicht genau. Im technischen Sinne kann es nur eine Statistik der „Unterstützten" geben, da der Begriff „Armer" eine unbrauchbare Erhebungseinheit ist. s. Evert, ebda, S. 84. Zutreffender spricht man von Armenpflege- oder Fürsorgestatistik. Ueber die Leistungen der Fürsorgestatistik meint M. 1886, „daß die Armenstatistik gegenwärtig noch in Anfängen begriffen, tatsächlich nur sehr wenig geleistet hat" (Conrads Jahrb. 1886, S. 398). Auch heute ist der Stand der Fürsorgestatistik nicht sehr befriedigend, s. W. Feld, Deutsche Zeitschr. f. Wohlfahrtspflege 1926, S. 79 f. und seinen Literaturbericht im HwB. d. Staatswissenschaften, Art. Fürsorgestatistik, 4. Aufl. 1927, Bd. 4.

[118]) M., Conrads Jahrb. 1886, S. 378.

[119]) ebda.

von diesen Mitteln anwendbar ist, hängt vom darzustellenden Gegenstand ab. „Der Beschreibung durch Worte bedürfen vornehmlich das System, die Verwaltung und Veranstaltungen, während bei den Armenpflegemitteln und dem erfaßten Personenkreis die Beschreibung hinter die Zahl zurücktreten muß.“ [121]) Unter diesem Gesichtspunkt ergibt sich die Scheidung in zählende und beschreibende Armenstatistik. Erstere ist Armenstatistik schlechthin; sie zerfällt wieder a) in Armenfinanzstatistik, welche sich mit der „zahlenmäßigen Darstellung und Auswertung der Armenfinanzen, den Einnahmen und Ausgaben der Armenverwaltung“ befaßt und b) in Personalarmenstatistik, welche die unterstützten Personen darstellt. Soweit letztere über die summarische Zählung hinaus individuelle Verhältnisse der Unterstützten — Geschlecht, Alter, Familienstand, Religionsbekenntnis, Beruf, Unterstützungswohnsitz, Ursachen der Bedürftigkeit, gewährte Unterstützungen nach Art und Maß u. a. — auszählt und tabellarisch verarbeitet, wird sie zur Individualarmenstatistik.[122])

Ueber die weiteren Einzelheiten, die begrifflichen, verwaltungstechnischen, statistisch-technischen und finanziellen Schwierigkeiten, die einer vergleichbaren und zuverlässigen Fürsorgestatistik entgegenstehen, die Möglichkeit ihrer Beseitigung und die dabei gesetzten Grenzen muß auf die einschlägigen Arbeiten M.s [123]) und die übrige Fachliteratur verwiesen werden. Man hat den Eindruck, daß die Armenfinanzstatistik erheblich weniger Mühe macht als die Individualarmenstatistik, welche eben deshalb vor jener stärker zurückgestellt worden ist.

§ 10. Hilfsbereitschaft und ihre Motive.

1. Würdigung der Hilfsmotive im allgemeinen.

Die Kenntnis von Notlagen zeigt zunächst nur Hilfsmöglichkeiten auf. Ob nun auch tatsächlich geholfen wird, hängt davon ab, ob jemand helfen will und kann. Regelmäßig pflegt der Weg der Hilfe so zu sein, daß äußere Antriebe, hier die Wahrnehmung von Not, Hilfsmotive [124]) hervorbringen, die den Willen zu einem entsprechenden Entschluß führen. Der Entschluß erzeugt Hilfsbereitschaft, welche zu Hilfshandlungen drängt und ihre Ausführung begleitet und unterstützt. Letztlich sind es also die Motive, die sich in Maßregeln umsetzen. Je stärker und tiefer daher die Motive, um so aktiver und

---

[120]) ebda, S. 398 f., ähnlich Buehl, Z. f. d. Armenwesen 1903, S. 22.

[121]) M., ebda, S. 378 f.

[122]) M., ebda, S. 379. Diese Einteilung auch bei Buehl, ebda 1903, S. 20; Evert, S. 86; Silbergleit, Schr. d. D. V., Heft 87 (1908), S. 7.

[123]) vgl. besonders M., Bericht über den Stand der Individualarmenstatistik, Drucksache Nr. 2 d. Dtsch. Ver. f. A. u. W 1885; Conrads Jahrb. 1886, S. 377 ff.; Z. f. d. Armenwesen 1903, S. 48 ff.; 1909, S. 334 f.

[124]) In der Regel wirken mehrere Hilfsmotive zusammen. In diesem Motivkomplex kann womöglich ein Motiv dominieren, während den anderen nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt.

tiefer die Hilfsarbeit. Wert und Fruchtbarkeit der Fürsorge hängen von ihren jeweiligen Motiven ab.

Mit diesem Zusammenhang ist die Bedeutung der Hilfsmotive für die Fürsorge schon ausgesprochen. Andererseits bedeuten sie doch nicht alles. Weder wird jemand helfen, der, zwar hilfsbereit, aber der erforderlichen Mittel entbehrt, noch auch jemand, welcher, zwar zur Hilfe befähigt, aber nicht helfen will. Mithin sind Bereitschaft u n d Befähigung zur Hilfe zwei unentbehrliche Voraussetzungen, wenn ein Hilfsakt zustande kommen soll. Sie bedingen sich gegenseitig; doch kann ihre verhältnismäßige Wichtigkeit verschieden angesetzt werden. Man kann beide als gleichwertig oder die Pflege der Hilfsgesinnung vor der Pflege der Hilfsmittel und umgekehrt als wichtiger erachten [125]) Richtig ist wohl, die Pflege der Hilfsgesinnung weder zu unterschätzen noch zu überschätzen.

2. W ü r d i g u n g d e r H i l f s m o t i v e i m e i n z e l n e n.

Die Strebungen und Beweggründe, welche Hilfshandlungen auslösen können, sind im einzelnen mannigfach,[126]) so daß ein Bedürfnis nach zusammenfassender Ueberschau besteht. M. führt nun

a) eine Unterscheidung der g e s c h i c h t l i c h bedeutsamsten Beweggründe an. Diese sind das polizeiliche, wirtschaftliche und das religiöse (humanitäre) Motiv,[127])

α) dem p o l i z e i l i c h e n Motiv liegt folgende Erwägung zu Grunde: Der Lebenstrieb des Menschen ist so stark, daß Bedürftige mit List und Gewalt sich das verschaffen, was ihnen zum Unterhalt nicht freiwillig gewährt wird. Die Gesellschaft muß daher von sich aus zu verhüten suchen, daß der Bruch der Rechtsordnung durch die Gewalt des Naturtriebes gerechtfertigt erscheint.[128])

β) Das w i r t s c h a f t l i c h e Motiv geht etwa von diesem Gedanken aus: Die Gestaltung der wirtschaftlichen Verhältnisse bringt es mit sich, daß ein Teil der Bevölkerung weniger erwirbt, als zum

---

[125]) P. Cyprian Fröhlich (zit. Charitas, I, 1896, S. 229), Levy (Schr. d. D. V., Heft 98, 1912, S. 5) und Franz Keller (Art. Caritas, Staatslex. d. Görresgesellschaft, 5. Aufl., Bd. I, S. 1178) bezeichnen z. B. die Pflege der Hilfsgesinnung als die beste Methode der Mittelbeschaffung. Hält man neben diese Ansicht etwa das Schriftchen von van Acken (Vorwerke der Caritas, Caritasverlag, Freiburg i. B., 1928), so wird hier schon mehr die rationelle Mittelvorsorge, die Wirtschaftlichkeit und Selbsthilfe der Caritas betont, ohne daß darum die Caritasgesinnung vernachlässigt werden soll. Bei der öffentlichen Fürsorge findet man eine starke Neigung, der Pflege der Hilfsmittel ein Uebergewicht einzuräumen.

[126]) Nach M., Armenpflege, S. 53, liegen in dieser Verschiedenheit sowohl unschätzbare Vorzüge wie schwere Gefahren.

[127]) M., Z. f. d. Armenwesen 1908, S. 164 f.

[128]) vgl. dazu M., Conrads Jahrbücher 1886, S. 578: „Die Geschichte des Armenwesens bietet unzählige Belege dafür, daß der Trieb der Selbsterhaltung unter allen Umständen stärker ist als die Furcht vor den auf den Bruch der Rechtsordnung gestellten Strafen."

Lebensunterhalt erforderlich ist. Die Gesellschaft ist als Ganzes für die Folgen ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnung verantwortlich. Sie muß daher auch, wenn sie Ueberfluß auf der einen Seite zuläßt, dem Mangel auf der anderen Seite abhelfen.

γ) Für jene schließlich, die aus religiösen, humanitären Motiven handeln, bietet das durch den Mangel erzeugte Leiden ein so ergreifendes Bild, daß es die Empfindung des Mitleidens auslöst und zum Helfen drängt.

M. mißt dem wirtschaftlichen Gesichtspunkt einige Bedeutung erst vom Ende des 18. Jahrh. bei, als sich die Philanthropen mit den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhängen zu beschäftigen anfingen. Für die frühere Zeit könnten nur die polizeilichen und religiösen, humanitären Gesichtspunkte die Entwicklung der Armenpflege erklären, während das wirtschaftliche Motiv an der „Schwelle des Unterbewußtseins" mitwirkte. Im übrigen werde man, wenn man sich über die Grundzüge im ganzen klar werden wolle, nicht so ängstlich am Wort haften dürfen; in der tatsächlichen Gestaltung der Dinge spielten neben den angedeuteten Beweggründen politische, territoriale und lokale Verhältnisse eine sehr bedeutende Rolle.[129])

Die geschichtliche Betrachtung zeigt also eine Relativität der Motive, begründet in dem Wandel der Staats-, Gesellschafts- und Wirtschaftsauffassung; doch bedarf M.s Aufzählung der geschichtlich in die Erscheinung tretenden Motivgruppen für die jüngste Zeit einer Ergänzung, in der die nationalen und klassenmäßigen Motive eine Bedeutung erlangt haben. Die klassenmäßigen Motive fließen aus der Idee der Klassen- und Berufssolidarität; sie haben zu einem in der Geschichte beispiellosen Aufschwung der Selbsthilfeverbände, Interessenvertretungen, Vereine auf Gegenseitigkeit geführt. Das nationale Motiv wurzelt in der Gemeinsamkeit der Abstammung, Sprache und Kultur. Es ist ebenfalls für unser Zeitalter besonders charakteristisch (Auslandsdeutschtum, Irredentabestrebungen, Bildung von Nationalstaaten, Krise des kolonialen Gedankens).

b) Andere, mehr psychologische Motivgruppen sind das Mitleiden, das Mitgefühl und das Bedürfnis nach Abwehr.[130])

α) Das Mitleiden. Das schöne Wort findet sich nur in der deutschen Sprache; die Worte pity, pietà, pietié drücken nicht dasselbe aus. Zum Begriff selbst meint M., daß Mitleiden mehr ist als ein „wohlwollendes oder herzliches Mitgefühl, das jemand für einen anderen empfindet, ohne jedoch selbst davon zu leiden." Mitleiden heißt vielmehr, „den beklagenswerten Zustand eines anderen so tief empfinden, daß man unter ihm so leidet, wie der Betroffene selbst." Charakteristisch ist also das persönliche Mitbetroffensein von fremden Notständen. Das Motiv des Mitleidens berührt sich daher eng mit dem der soziologischen Ordnung angehörenden sozialen bzw. klassenmäßigen Motiv.

---

[129]) M., Z. f. d. Armenwesen, 1908, S. 168 f.
[130]) zum folgenden M., ebda, S. 165 ff.

Die psychische Teilnahme an fremden Notständen entspringt wieder aus „homogenen Seelenverfassungen", die verschiedene Grundlagen haben können. M. deutet einige an. 'So war bei der altchristlichen Gemeindepflege, an der alle Gemeindemitglieder beteiligt waren und in welcher der Begriff des Reichen und Armen ganz vor dem Begriff des Genossen, des Bruders, der Schwester zurücktrat, die Idee der Gotteskindschaft und Glaubensgemeinschaft der Angelpunkt der Liebestätigkeit.[131]) Auch die Berufsgenossenschaft und Klassensolidarität kann seelische Kontakte herstellen,[132]) ebenso das persönliche Erlebnis gleicher Notstände. Personen, die selbst krank, blind oder gebrechlich sind oder die nahe Angehörige mit solchen Gebrechen besitzen, machen Stiftungen für Kranke, Blinde, Gebrechliche u. s. f., weil sie das besondere Elend dieser Zustände an sich selbst oder ihren Angehörigen empfunden haben und sich vorstellen, wie Armut dieses Elend tausendfach verschärft. Persönliches Erleben von Seenot führt zu Stiftungen für die Hinterbliebenen der verunglückten Schiffsmannschaften, der Dank für Rettung aus einer Gefahr zu Gaben für die, welche von der gleichen fortdauernd bedroht sind.[133]) Für die Heilsarmee ist charakteristisch, daß die Helfenden genau derselben Schicht angehören wie die Hilfsbedürftigen, meist auch vorher dasselbe gelitten haben, was sie nun mit den Hilfsbedürftigen mitleiden.[134])

β) Das Mitgefühl ist vom eigentlichen Mitleiden im Wesensgrunde verschieden. Es ist nur Mitempfinden ohne tiefere persönliche Teilnahme an fremder Not. Die Schwächen einer so motivierten Armenfürsorge liegen nach M. zu allen Zeiten in ihrer Zufälligkeit und Willkürlichkeit. „Weil die Armen nicht von einer mitleidenden, ihr nahestehenden Klasse umgeben sind, müssen sie sich bemerkbar machen; nur soweit sie bemerkt worden sind, wird das Mitgefühl der anderen ausgelöst; wo also Armut sich verbirgt, wo eine starke Scheidung der Wohnplätze der Wohlhabenden und der ärmeren Bevölkerung statt hat, tritt dieses Motiv sehr stark zurück, bis zum teilweisen oder völligen Versagen jeder Liebestätigkeit zurück."

Ueber die geschichtliche Bedeutung des Mitgefühls meint M., daß das Mitempfinden mit dem Armen sehr viel seltener sei, als die bisherige Darstellung der Geschichte des Armenwesens uns glauben machen möchte. Er erinnert an die Zustände, die den hl. Vinzenz von Paul zur Gründung des Ordens der Barmherzigen Schwestern führten, an die unbeschreiblichen Zustände, die 1793 durch die Hamburger Enquete aufgedeckt wurden, an die heutigen Verhältnisse im Osten von London und New York. Ja, M. geht noch weiter und behauptet,

---

[131]) ebda, S. 166.
[132]) M., Armenpflege, S. 53.
[133]) ebda.
[134]) M., Z. f. d. Armenwesen 1908, S. 166; Künzer (Schr. d. D. V., Heft 19, 1894, S. 104) führt noch verwandtschaftliche, freundschaftliche und politische Beziehungen an, die Gebende und Nehmende verbinden können.

„daß zu einem sehr großen Teile die durch den Anblick der Armen hervorgerufene Empfindung nichts weiter ist als die Empfindung sehr starker Unlust gegenüber einem Zustand von Mangel, nicht angenehmer Sitten, Unreinlichkeit u. dgl. mehr." Das führt auf das dritte Hilfsmotiv:

γ) Abwehr von Unlustgefühlen, die bei der Wahrnehmung von Not aufsteigen. Das regelmäßige Verhalten der Menschen zu den hilfesuchenden Armen sei die Gebärde des Mißvergnügens über einen Anblick, der das eigene Behagen zu stören geeignet ist, an unerfreuliche Wechselfälle des Lebens erinnert, ihre Sinne beleidigt u. s. f., diesen Zustand wolle man so schnell wie möglich aus den Augen schaffen. Da man von dem Zustand des Armen Näheres nicht wisse, begnüge man sich mit einer mehr oder minder großen, mehr oder minder achtlos gewählten Gabe, um den unbequemen und verdrießlichen Anblick und den Gedanken daran loszuwerden. Gesteigerte Unlustgefühle träten da auf, wo sich die Furcht vor Gefahren, Racheakten beigesellt. Hier ist das polizeiliche Motiv stärker. Belege für jenes Hilfsmotiv der Gefahrenabwehr bietet die Geschichte ebensoviele, wie sie die Erfahrung jedes einzelnen täglich lehrt. M. weist z. B. hin auf die Getreideverteilungen der römischen Kaiser, „die der Menge Futter vorwarfen, um sie im Zaume zu halten", das Verhältnis der mittelalterlichen Bevölkerung zu den Pestkranken und Aussätzigen, das durch die Forschungen von Léon Lallemand beleuchtet worden sei, auf die sog. Abschiebung u. s. f.

Kritisch wäre zu sagen, daß die Einteilung der Hilfsmotive danach, wie der Mensch psychologisch auf die Wahrnehmung von Not reagiert, in der Literatur, soweit zu übersehen ist, noch nicht versucht wurde. M's Versuch ist daher originell, wenn man auch im einzelnen Zusätze anbringen mag. So kann man darüber streiten, daß es sich bei den Hilfshandlungen „allermeistens nicht um wirkliches Mitempfinden, geschweige denn um Mitleid, sondern um ein Bedürfnis der Abwehr" handelt. Vielleicht ist dieses Urteil zu pessimistisch. Meinungsverschiedenheiten sind ferner möglich über die Begriffsformulierung.[135]) Fraglich ist sodann, ob man mit den drei Motivgruppen auskommt. M. nennt als Motive ganz richtig noch Eitelkeit, Ruhmsucht, Sucht nach Titeln, Orden und Aemtern, Nennung in den Zeitungen, Entfaltung von Prunk auf den „Wohltätigkeitsveranstaltungen".[136]) Auch spielen Gewinnsucht, Freude am Geben-können, Repräsentationsrücksichten eine Rolle. Diese Beweggründe haben wie die aus Unlustgefühlen hervorgehenden primär die Interessen der Gebenden im Auge, unterscheiden sich aber von diesen dadurch, daß sie auf gegenteiliger Grundlage beruhen: auf Lustgefühlen. Motive solcher Art lassen sich bei den genannten Gruppen nicht unterbringen. Man wird daher als vierte psychologische Motivgruppe noch die aus Lustgefühlen hervorgehenden Antriebe anzufügen haben.

---

[135]) abweichend z. B. Kirchner, Wörterbuch der philosophischen Grundbegriffe, Berlin, 1897, S. 245.

[136]) M., Armenpflege, S. 53.

Wenn man diese Gruppen würdigt, so ist zweifellos das Mitleid nicht nur ethisch, sondern auch fürsorgerisch das wertvollste Hilfsmotiv, unter den Formen des Mitleides wieder jene, die übernatürliche Wurzeln hat. Denn wenn Mitleiden heißt, fremde Not als eigene empfinden und tragen, so kann niemand mehr Mitleid haben, als wer aus übernatürlichen, d. h. den höchsten Gründen den Nächsten wie sich selber liebt.

c) Außer den genannten führt M., allerdings mehr andeutend, weitere Einteilungen an. So unterscheidet er Motive, die mehr für die öffentliche, gesetzliche und solche, die mehr für die private Fürsorge gelten, Motive also, die nach dem T r ä g e r dominieren. „In der öffentlichen Armenpflege ist das Wesen der staatlichen Gemeinschaft bestimmend, das keinen ihrer Angehörigen ungleich behandeln, jeden vor dringender Not bewahren will; die freie Liebestätigkeit hat dagegen tausend Beweggründe, die sowohl mit den Zuständen der Bedürftigen als mit denen des Gebers zusammenhängen.“ [137]) Dieser Hinweis ist bemerkenswert. Die Motive der öffentlichen Fürsorge wirken stetiger und einheitlicher, während die private Fürsorge an mannigfache und schwankende persönliche Momente gebunden ist. Ferner kann man sagen, daß gewisse Motive bei diesem und jenem Träger zwar nicht ausschließlich, aber vornehmlich gelten. So ist der Standpunkt des Nationalen, Vaterländischen, des staatlichen Wohlfahrtszwecks, der Staatsraison, des Polizeilichen besonders der öffentlichen Fürsorge geläufig, während die private Tätigkeit mehr von philanthropischen, humanitären, religiös-sittlichen Antrieben auszugehen pflegt.

d) Der Satz M.s, daß die Beweggründe der freien Liebestätigkeit mit Zuständen der Geber und Nehmer zusammenhängen, enthält einen neuen Einteilungsgrund. Motive, die zunächst in Zuständen der H i l f s t ä t i g e n ihre Wurzel haben, sind alle individualutilitaristischen Antriebe, etwa jene, die aus Lust- und Unlustgefühlen hervorwachsen. Auch würde der von M. erwähnte Fall hierher gehören, wo Hilfstätige primär an ihr Seelenheil denken und erst mittelbar an den Zweck, dem ihr Opfer frommen soll.[138]) Zu den Motiven, die unmittelbar in Zuständen der H i l f s b e d ü r f t i g e n wurzeln, zählen die Formen des Mitleids und Mitgefühls im Sinne M.s. Schließlich gibt es Motive, welche aus einem den Hilfstätigen und Hilfsbedürftigen ü b e r g e o r d n e t e n Gut abgeleitet sind. Antriebe dieser Art sind teils überräumlich und überzeitlich begründet, wie die religiös-sittlichen, teils gehören sie, wie die sozialutilitaristischen, dem Diesseitsbereich an und erstreben ein Diesseitsgut: Menschheit, Staat, Familie, Beruf, Klasse u. s. f. Sozialutilitaristisch ist z. B. das allgemein menschliche Motiv (Humanität, Philanthropie, Liberalität), das nationale Motiv, welches Hilfe gewährt auf Grund der Gemeinsamkeit der Abstammung, Sprache und Kultur, das polizeiliche Motiv, dem die Erhaltung des Staatsganzen und der Rechtsordnung, das Motiv der Be-

[137]) M., Armenpflege, S. 53.
[138]) M., Schr. d. D. V., Heft 14, 1891, S. 22.

rufs- und Klassensolidarität, dem die Förderung eines Standes, einer Klasse vorschwebt.

§ 11. Hilfsbefähigung und ihre Erfordernisse.

Eine letzte Vorbedingung der Armenfürsorge ist die tatsächliche B e f ä h i g u n g zur Hilfe, welche wieder davon abhängt, ob personelle und materielle Mittel sowie eine gewisse Organisation vorhanden ist.

1. sind p e r s o n e l l e Mittel erforderlich,[139]) d. h. ehrenamtliche und berufliche Kräfte. Der Unterschied zwischen ehrenamtlicher und beruflicher Tätigkeit deckt sich nach M. mit besoldeter und unbesoldeter Arbeit.[140]) Ganz trifft dies nicht zu, da es Fälle gibt, wo jemand seine ganze Kraft und Zeit, also sich beruflich und dennoch unbesoldet der Fürsorge widmet. Man denke an caritative Orden. Auch kann man nicht sagen, daß die berufliche Fürsorgetätigkeit pflichtmäßig, der Ausfluß einer Dienst- und Amtspflicht sei, während ehrenamtliche Kräfte freiwillig tätig seien. Denn die Uebernahme eines Ehrenamtes kann unter Umständen Pflicht sein, so nach Art. 132 R.V. Berufliche und ehrenamtliche Kräfte kommen in der öffentlichen wie in der privaten Fürsorge vor. Doch läßt sich ihre Zahl auch nicht annähernd schätzen.

a) Die Bewertung der ehrenamtlichen und beruflichen Arbeit bei M. Theoretisch sind folgende Urteile möglich: Man kann 1. ein a u s s c h l i e ß l i c h b e r u f s a m t l i c h e s oder 2. ein r e i n e h r e n a m t l i c h e s Pflegesystem für zweckmäßig halten. Tritt man 3. für ein g e m i s c h t e s System ein, bei dem sowohl ehrenamtliche wie berufliche Arbeitskräfte mitwirken, so kann das Verhältnis der beiden verschieden geordnet sein: man kann die ehrenamtliche Arbeit wegen ihrer unbedingten Ueberlegenheit der Berufsarbeit ü b e r ordnen; man kann beide einander als g l e i c h w e r t i g koordinieren; endlich ist denkbar, daß die ehrenamtliche Arbeit der beruflichen Tätigkeit u n t e r geordnet wird.

Es braucht nicht bewiesen zu werden, daß ein Zusammenwirken beruflicher u n d ehrenamtlicher Kräfte am gedeihlichsten ist. Auch M. vertritt diesen Standpunkt. Doch hat sich seine Ansicht darüber, wie das Verhältnis der beiden beschaffen sein soll, gewandelt. Nach der älteren Auffassung vertrat er die Unterordnung der Berufsarbeit unter die ehrenamtliche Tätigkeit. Die Prüfung und Entscheidung der Hilfsgesuche sowie die Ausführung der Bewilligungen solle grundsätzlich nur den ehrenamtlichen Organen obliegen.[141]) Unter der Voraussetzung, daß nur die besten und tüchtigsten Kräfte aus möglichst allen Berufen in genügender Zahl mitwirken und ohne Verkürzung des Berufs jedem Einzelfall ihre volle Aufmerksamkeit widmen, rühmt M. dieser Regelung drei Vorzüge nach:

---

[139]) M., Armengesetzgebung, S. 66.
[140]) Z. f. d. Armenwesen 1906, S. 293 f.
[141]) M., Schr. d. D. V., Heft 20 (1894), S. 34.

α) entspreche die ehrenamtliche Arbeit mehr als die Berufsarbeit den Interessen der Bedürftigen. Die ehrenamtliche Fürsorgearbeit ermögliche eine gründlichere und individuellere Prüfung und Behandlung des Pflegefalles, was für die Fürsorge in erster Linie stehen müsse.[142]) Denn die verschiedenen Berufe und Stände ergänzten sich hier mit ihren Erfahrungen. Bei den Bewilligungen würden weitgehende Forderungen durch zurückhaltende Stimmen gemäßigt, umgekehrt engherzige Auffassungen durch höhere und freiere Anschauungen gemildert.[143]) Namentlich sei der Arbeiter oft ein besserer Sachkenner und geeigneterer Richter als der in wohlhabenden Verhältnissen Lebende, der häufig zu milde urteilen werde, wo Strenge am Platze sei und umgekehrt.[144]) Unentbehrlich sei ferner die Mitwirkung der Frau, die besonders sorgsam in Einzelverhältnisse eindringen könne und wegen ihrer Fähigkeiten in der Hauswirtschaft, Kinder- und Krankenpflege „die geborene Helferin der Armen" sei [145])

Dem Vorzug der individualisierenden Behandlung gesellt sich ein anderer bei, der ebenfalls im Interesse der Bedürftigen liegt: das der freiwilligen Hilfsarbeit eigene Mitgefühl und Verständnis für fremde Not. Gewiß werde der pflichttreue Beamte auch ein Herz für die Notleidenden haben können; er werde zweifellos den Anweisungen seiner Vorgesetzten bereitwilliger und pünktlicher Folge leisten als der Ehrenbeamte; aber er werde, wie die Geschichte des Armenwesens an den Bettelvögten zeige, in der Regel diese Vorzüge durch einen wesentlichen Mangel wettmachen, den Mangel lebendigen Verständnisses für die Not der Armen und lebendiger menschlicher Beziehungen zu ihnen. „Nichts drängt ihn über seine Pflicht hinaus; die tausend Bedürftigen sind ihm nicht Individuen, die fühlen und emp-

---

[142]) M., Schr. d. D. V., Heft 63 (1903), S. 24; Zeitschr. d. Zentralstelle f. Arb.-Wohlf.-Einrichtungen 1894, S. 294.

[143]) M., Schr. d. D. V., Heft 63, S. 26; Armenpflege, S. 40 f.; zustimmend Hildebrand (Schr. d. D. V., Heft 49 (1900), S. 74), Kayser, (ebda, Heft 51, 1900, S. 9), v. Frankenberg (ebda, Heft 79, 1907, S. 60).

[144]) M., Schr. d. D. V., Heft 63, S. 26; ähnlich Hildebrand, ebda S. 75; M. Jakobsohn, Z. f. d. Armenwesen 1911, S. 270 ff.

[145]) Die ehrenamtliche Frauentätigkeit hat in der privaten Fürsorge von altersher eine denkwürdige Bedeutung gehabt, während sie sich in der öffentlichen Fürsorge erst in jüngster Zeit durchsetzte. Die Widerstände, an Stärke, Art und Dauer sehr ungleich, lagen im wesentlichen weniger bei den Armenbehörden als bei den männlichen Pflegeorganen, welche die öffentliche Fürsorge wie die öffentliche Tätigkeit überhaupt als ausschließliches Resservat der Männer ansahen. Aus diesem Grunde kannte die Elberfelder Armenordnung von 1852, auf der das berühmte Elberfelder System beruhte, keine ehrenamtliche Mitwirkung von Frauen, die erst 1903 erfolgte (M., Schr. d. D. V., Heft 63, S. 31 f.). Anderorts geschah sie früher oder noch später. Bezeichnend ist auch, daß der sonst so fortschrittliche Deutsche Verein f. A. u. W. erst 25 Jahre nach seiner Gründung eine Frau als Berichterstatterin bestellte (M., ebda, Heft 75, S. 18). M. hat gegen diese Vorurteilte in vielen Schriften angekämpft. Die Berechtigung und Notwendigkeit der Frauentätigkeit in der öffentlichen Fürsorge ist heute schlechthin unbestritten.

finden wie er, sondern Gegenstand einer amtlichen Pflicht — — — die Pflichtmäßigkeit führt zur Schablone, die Schablone zur Gleichgültigkeit, die Gleichgültigkeit zur Härte." Wie ganz anders sei eine Schar von Bürgern, die sich, von der Not ihrer Mitmenschen ergriffen, über die amtliche Pflicht und das Maß der öffentlichen Mittel hinaus des Bedürftigen annehmen, auch in der eigenen Familie, indem sie ihre Töchter und Frauen anregen, auf ihre Weise mitzuhelfen.[146])

β) Diese Betätigung im Dienste der Armen kommt nächst den Bedürftigen dem Hilfstätigen selbst zu gute. Es wird ihm „die Möglichkeit lebensvoller und nützlicher Tätigkeit" und eine „Quelle unendlicher innerer Freudigkeit" erschlossen.[147])

γ) Schließlich haftet der ehrenamtlichen Tätigkeit ein erheblicher Nutzen für die Gesamtheit an. Die unmittelbare Teilnahme der Bürgerschaft an dem Wohlergehen der Armen bildet ein „nachbarliches Zusammenhalten", „ein dauerndes Band" zwischen der bedürftigen und der übrigen Bevölkerung [148]). Das öffentliche Pflegeramt ist ferner eine „Schule der Selbstverwaltung" [149]). Aehnlich meint v. Reitzenstein, daß es kein Gebiet gebe, in dem Gewissenhaftigkeit, Opferwilligkeit und auch bis zu einem gewissen Grade administratives Geschick des einzelnen so vortrefflich geschult würden als in der Armenverwaltung.[150]) Insbesondere werden die Bürger von der Verwendung der Armenmittel unmittelbar beteiligt.[151]) Darüber hinaus lernen sie das Elend aus persönlicher Anschauung kennen, tragen den Notschrei, der so selten nach außen dringt, in die Oeffentlichkeit und werden so zu den wirksamsten Fördern guter Sozialpolitik und gedeihlichen Fortschrittes in der Fürsorge.[152])

Um diese Begeisterung für die ehrenamtliche Tätigkeit zu verstehen, muß man sich die Zeit M.s vergegenwärtigen, in der das berühmte, 1852 von der Stadt Elberfeld begründete und nach ihr benannte „Elberfelder System" im In- und Ausland weiteste Bewunderung und Nachahmung fand. Elberfeld wurde geradezu „das Mekka der Armenpflege, zu dem sie alle pilgerten, um sich Anregung und Belehrung zu holen . . . Das Elberfelder System ist für uns, die wir in der Armenpflege stehen, eine Art Zauberformel geworden: nicht mehr das System der Stadt Elberfeld, sondern „das" System der Armenpflege, das eine System, das man haben muß, wenn man eine gute und zielbewußte Armenpflege treiben will." [153]) Ein wesentliches Stück

---

[146]) M., Schr. d. D. V., Heft 63, S. 29 f.; so auch von Reitzenstein, ebda, Heft 20 (1894), S. 55.

[147]) M., ebda, S. 30; Schr. d. D. V., Heft 28 (1896), S. 101.

[148]) M., Zeitschr. d. Zentralstelle für Arb.-Wohlf.-Einrichtungen 1894, S. 294 f.

[149]) M., Schr. d. D. V., Heft 28, S. 19; ebda, Heft 67, S. 16.

[150]) Schr. d. D. V., Heft 20 (1894), S. 56.

[151]) Zeitschr. d. Zentralstelle f. Arb.-Wohlf.-Einrichtungen 1896, Seite 294.

[152]) M., Armenpflege, S. 39; Schr. d. D. V. Heft 51, 1901, S. 32.

[153]) M., Schr. d. D. V. Heft 67 (1903), S. 6.

jenes Systems war aber bekanntlich die Prüfung und Entscheidung öffentlicher Unterstützungen ausschließlich durch ehrenamtliche Organe. Berufbeamte sollten nur in der allgemeinen Leitung und Organisation sowie bei der rechtlichen und bürotechnischen Bearbeitung der Pflegefälle mitwirken. Bemerkenswert ist nun, daß M. von dem Boden der praktischen Erfahrung aus je länger je mehr die begrenzte Anwendbarkeit dieser Grundsätze erkennen und die Unentbehrlichkeit des Berufsbeamtentums auch in der eigentlichen Armenpflege einsehen muß.

Am frühsten erkennt er die Notwendigkeit der Berufsarbeit für die großen Städte. Die neuere städtebauliche und wirtschaftliche Entwicklung mit Großstadtbildung, starker Bevölkerungsfluktuation, Differenzierung der Wohnviertel beginne eine neue Lage zu schaffen, in der das wesentlich auf nachbarlichen, stetigen und einfachen Verhältnissen beruhende Elberfelder System nicht mehr oder nur sehr schwer anwendbar sei. Es komme hinzu, daß sich in der modernen Großstadt eine große Zahl von Elementen bewege, für welche sich die freundschaftliche Fürsorge des Pflegers als nutzlos erweist, bei denen armenpolizeiliche Gesichtspunkte mindestens so bedeutend seien wie armenpflegerische. Diesen besonderen großstädtischen Aufgaben sei noch am ehesten der Berufsbeamte gewachsen.[154]) Schwer wogen auch die Bedenken, die sich mit der Zeit gegen die ehrenamtlichen Kräfte an sich verdichteten. Man fragte sich, ob ehrenamtliche Kräfte dauernd in genügender Zahl zu gewinnen und ob sie ihren Aufgaben in allen Stücken gewachsen seien. Schon 1894 wies Aschrott darauf hin, daß die neuere Gesetzgebung, vor allem die Versicherungsgesetzgebung, inzwischen eine Reihe von rechtlichen, für das Armenwesen bedeutsamen Verhältnissen ausgebildet habe und daß dadurch Kenntnisse erfordert würden, die man von einem großen Teil der unbesoldeten Armenpfleger nicht erwarten könne.[155]) Nach den Erhebungen des Deutschen Vereins f. A. u. W. von 1894 und 1900 hatten auch große, selbst mittlere Städte, die das volle Elberfelder System eingeführt hatten, aus fiskalischen Gründen Berufsbeamte (Armenwarte, Ermittlungsbeamte, Aufsichtsbeamte) neben den Armenpflegern eingestellt, teils mit ergänzenden, teils kontrollierenden, teils sogar ersetzenden Funktionen. M. erblickt in dieser dem reinen Elberfelder System wesensfremden Einfügung einen Beweis, daß die Feststellungen der Ehrenbeamten nicht allen Ansprüchen an Zuverlässigkeit und Gründlichkeit genügten und daß eine entsprechende Sicherung zu schaffen war.[156]) Der Mangel an fachlicher Vorbereitung und Schulung der Ehrenbeamten wurde besonders auf dem Internationalen Kongreß f. A. u. W. 1906 in Mailand und auf der Jahresversammlung

---

[154]) M., Zeitschr. d. Zentralstelle f. Arb.-Wohlf.-Einrichtungen, 1894, S. 295; Die Nation, 1901/02, S. 467; s. auch v. Reitzenstein, Schr. d. D. V. Heft 20 (1894), S. 57; Aschrott, ebda S. 50.

[155]) Ebda.

[156]) M., Schr. d. D. V. Heft 63 (1903), S. 28.

des Deutschen Vereins f. A. u. W. von 1907 ausgesprochen.[157]) Im gleichen Jahre stellte der Deutsche Verein fest, daß nach der bisherigen Entwicklung des Vormundschaftswesens die rein ehrenamtliche Einzelvormundschaft nicht überall ausreiche und durch berufliche Vormundschaft zu ergänzen sei.[158]) Kurzum, der Grundsatz der ausschließlichen ehrenamtlichen Tätigkeit ließ sich nicht mehr aufrechterhalten, wo die ganze Entwicklung nach einer stärkeren Heranziehung beruflicher Kräfte drängte. Hinzu kamen für M. die Eindrücke seiner Amerikareise 1904, welche die Vorstellung der unbedingten Ueberlegenheit der ehrenamtlichen Tätigkeit weiter erschütterten. Dort in dem klassischen Lande der beruflichen Fürsorgearbeit nahm er wahr, daß die Besoldung und berufsmäßige Ausübung der Hilfsarbeit auf ihr Wesen nicht ungünstig einzuwirken braucht, so wenig die Tätigkeit des Geistlichen, Lehrers, Richters und Arztes, die alle in der Hilfe und Seelsorge ihren Broterwerb fänden, durch Bezahlung an innerem Wert einbüße. Ja, es sei „eine ganz törichte Vorstellung, daß das Geld unmittelbar den Armen zugute kommen muß", ebenso töricht, wie „wenn ich sagen wollte: ich gebe nichts für die Maschine aus, die den Zug führt, sondern richte nur die Wagen bequem ein".[159])

Diese Einsichten gewannen auch in der übrigen Literatur mehr und mehr an Boden. Dennoch zögerte man überaus, die Folgerung daraus zu ziehen. 1898 bemerkte M., daß die Heranziehung beruflicher Fürsorgekräfte in Deutschland nur „mit großer Zaghaftigkeit" betrieben werde, und noch 1907, daß „die Einmischung des Berufsbeamtentums dauernd erwogen" würde.[160]) Zwei Richtungen traten deutlich hervor. Die eine wollte das Elberfelder System zeitgemäß umgestalten durch Heranziehung von Berufsbeamten im Rahmen des Notwendigen. Diese Heranziehung war als ergänzende, der ehrenamtlichen Tätigkeit neben geordnete Mitwirkung gedacht. Im übrigen sollten die freiwilligen Helfer durch Belehrung und Unterweisung für ihr Amt tauglicher gemacht werden. Dies war der Standpunkt M.s und die vorherrschende Meinung.[161]) Die andere, schwächer vertretene Richtung wollte mit dem Elberfelder System überhaupt brechen und es durch ein anderes ersetzen. Diesen Schritt vollzog die Stadt Straßburg 1905. Die Neuordnung, die später als „Straßburger System" berühmt und vorbildlich wurde, brachte ein dem Elberfelder System genau entgegengesetztes Verhältnis von ehrenamtlicher und beruflicher Tätigkeit, indem letztere der ersteren grundsätzlich übergeordnet wurde.[162]) In der privaten Fürsorge leitete

---

[157]) Schr. d. D. V. Hefte 79 u. 83 (1907); M., Z. f. d. Armenwesen, 1906, S. 294 f.

[158]) Schr. d. D. V. Heft 83, S. 65 f.

[159]) M., ebda, S. 11 f.; Z. f. d. Armenwesen 1906, S. 228, 293.

[160]) M., Schr. d. D. V. Heft 35 (1898), S. 30; ebda Heft 83 (1907), S. 10.

[161]) Thode, Z. f. d. Armenwesen, 1911, S. 272 f.

[162]) Näheres Schwander, Z. f. d. Armenwesen, 1905, S. 259 ff.

Frankfurt a. M. eine neue Entwicklung ein. Das sog. „Frankfurter System" ging darauf aus, „die freiwillige Wohlfahrtspflege unabhängig von dem guten Willen und dem Interesse einzelner Personen zu machen, ihr ebensowohl die dauernd sichere finanzielle Grundlage auf Grund der Wirtschaftlichkeit des Betriebes oder von Stiftungsmitteln wie auch die taugliche und arbeitsfähige Organisation durch die Bestellung eines Stabes von sozialen Berufsbeamten für ständige und stetige Wirksamkeit zu geben".[163])

b) die moderne Würdigung.

Das Verhältnis der Nebenordnung, das M. in späterer Zeit als Ideal vorschwebte, kann heute kaum noch vertreten werden. Wegen der finanziellen Tragweite der Unterstützungsbewilligungen, besonders bei einer großen Zahl von Fällen, muß man fordern, daß die Entscheidung durch fachlich vorbereitete Organe erfolgt. Die wirtschaftlichen und moralischen Wirkungen ferner, welche die Entscheidung bei den Gesuchstellern und anderen, ähnlich gestellten Personen ausübt, legen eine schwere Verantwortung auf, die abermals Sachkunde und kritisches Urteil voraussetzt. Besonders schwer ist die Verantwortung gegen Bedürftige, welche erstmalig die Fürsorge anrufen. Nicht zuletzt stellen die modernen intensiven Fürsorgemethoden und die umfassende Aufgabensetzung große qualitative Anforderungen an die Fürsorgetätigen. Diese werden am ehesten und besten von einem sozialen Berufsbeamtentum erfüllt werden können.

Man wird daher nach der heutigen Sachlage gut tun, dem Berufsbeamtentum gegenüber den ehrenamtlichen Kräften eine maßgebliche, übergeordnete Stellung einzuräumen und dies in der Zuständigkeitsverteilung auszudrücken. Man führte etwa eine Arbeitsteilung in der Weise ein, daß man Unterstützungsfälle, die sich erfahrungsgemäß am meisten für die Bearbeitung durch Berufsbeamte eignen oder deren Uebernahme auf diese sonstwie erwünscht ist, ausschließlich Berufsbeamten überläßt. In Fällen, in denen ehrenamtliche Kräfte mitwirken sollen, werden die Unterstützungsgesuche auf die Ehrenbeamten verteilt, unter Berücksichtigung der besonderen Eignung für diesen oder jenen Fall. Die Ehrenbeamten prüfen dann die Verhältnisse und erstatten Bericht mit Vorschlagsrecht. Eine Befugnis zur Nachprüfung ihrer Feststellungen wird man der Fürsorgeverwaltung grundsätzlich wohl geben müssen. Doch verlangt die praktische Klugheit, von diesem Nachprüfungsrecht nur insoweit Gebrauch zu machen, als die Beufsfreudigkeit und das Verantwortungsgefühl der ehrenamtlichen Organe nicht beeinträchtigt wird. Auf Grund der Tatsachenunterlagen entscheidet dann die Verwaltung von sich aus über die Hilfsgesuche endgültig, vorbehaltlich eines eventuellen Beschwerde- oder Klageverfahrens.

---

[163]) Stein, Z. f. d. Armenwesen, 1911, S. 132. Von wem und in welchem Jahre diese Reform ausging, gibt Stein nicht an. Einiges über frühere Verhältnisse der freien Fürsorge s. Levy, Schr. d. D. V. Heft 79, 1907, S. 20 ff.

[164]) M., Armengesetzgebung, S. 66.

2. sind materielle Mittel erforderlich,[164]) d. s. unter geldwirtschaftlichen Verhältnissen regelmäßig Geldmittel, welche teils ihre Natur behalten (Geldunterstützungen, Arbeitslöhne usf.), teils in Sachgüter (Naturalunterstützungen, Anstalten, Medikamente u. ä.) umgewandelt werden.

Die Zusammensetzung des finanziellen Bedarfs ergibt sich bei organisierten Hilfsträgern aus dem Haushaltsplan. Zu beachten ist, daß die Fürsorgemittel nicht ausschließlich den Bedürftigen zufließen. Besoldung von hauptamtlichen Kräften, Tilgung und Verzinsung aufgenommener Kapitalien, Verwaltungseinrichtungen u. a. m. dienen z. B. den Bedürftigen nur in wichtigen mittelbaren Beziehungen. Die unmittelbaren Armenaufwendungen sind teils Geld- und Sachleistungen, teils Dienstleistungen. Die Haushaltspläne gliedern den Bedarf gewöhnlich nach dem Verwendungszweck. Um aus den Plänen und Rechnungsführungen ein einheitliches und zwischenörtlich vergleichbares Material für die Fürsorgefinanzstatistik zu gewinnen, empfiehlt M. einen „Normalarmenetat", in dem die Einnahmen und Ausgaben für das Rechnungsjahr gleichmäßig angeschrieben werden.[165])

Die Höhe des Bedarfs hängt von einer Reihe von Faktoren ab. „Man wird schlechterdings keinen Faktor im wirtschaftlichen und politischen Leben der einzelnen wie der Gesamtheit bezeichnen können, der nicht im mittelbaren oder unmittelbaren Zusammenhang mit dem Armenwesen stünde, der nicht irgendwie auf den Umfang der Bedürftigkeit und die Mittel, ihr abzuhelfen, von Einfluß wäre." [166]) Die Größe des Bedarfs ist daher theoretisch ganz unbestimmbar.

Bei der Mittelbeschaffung gehen öffentliche und private Fürsorge verschiedene Wege. Als Finanzquellen der öffentlichen Fürsorge kommen nach M. in Betracht:

a) das allgemeine Steuererträgnis, von dem ein entsprechender Teil zur Deckung der Armenaufwendungen verwandt wird. Dies sei in Deutschland das zumeist übliche Verfahren [167]) und dürfte noch heute die Regel sein.

b) Stiftungsmittel, deren Beträge zwar für die einzelnen Gemeinden höchst verschieden sind.[168])

c) Einkünfte aus nutzbarem Vermögen.[169])

d) rentierende Armenvermögen.[170])

e) Armensteuern. Sie seien in Deutschland im Gegensatz zu England nicht üblich und hätten auch keine Bedeutung im

---

[165]) M., Z. f. d. Armenwesen 1911, S. 53. Ueber die Durchführbarkeit s. Buehl, Schr. d. D. V. Heft 48 (1900), S. 4 ff.

[166]) M., Conrads Jahrb. 1886, S. 385.

[167]) Buehl, Armenwesen, S. 208; dazu M., Z. f. d. Armenwesen, 1905, S. 37 f.

[168]) M., Armengesetzgebung, S. 238.

[169]) M., ebda.

[170]) M., ebda.

Hinblick auf finanzpolitische Reformen.[171]) Was grundsätzlich von Armensteuern zu halten ist, sagt M. nicht. Fux meint, daß „ein ordentliches Gemeindeerfordernis nicht durch eine Spezialsteuer gedeckt werden" dürfe, „weil dieser Vorgang dem Wesen der ordentlichen Ausgabe widerstreitet".[172]) Levy hält dafür, daß durch Armensteuern die private Gebelust gemindert und zur Erklärung oder Entschuldigung des Nichtgebens auf jene Steuern hingewiesen würde.[173])

f) besondere Armenabgaben.[174]) Diese beruhen auf der Erwägung, „daß es angemessen sei, den Luxus oder einzelne meist kostspielige Vergnügungen zugunsten der Bedürftigen einer Abgabe zu unterwerfen, die nach einem bestimmten Satz erhoben wird und sich dadurch von der dem Bedürfnis anzupassenden Armensteuer unterscheidet".[175]) Solche Armenabgaben waren in früherer Zeit häufiger.[176]) Die heutige Lustbarkeitssteuer ist nicht mehr zweckgebunden; ihr Ertrag bildet einen Teil der Einkünfte, aus welchen das Gesamtbedürfnis der Gemeinden gedeckt wird. Armenabgaben und Armensteuern direkt für die Bedürftigen dürften auch kaum den heutige Auffassungen vom Kultur- und Wohlfahrtszweck des Staates entsprechen. Die erforderlichen öffentlichen Fürsorgemittel sollen von der Gesamtheit einschl. der Armen und kleinen Leute aufgebracht werden, wenigstens grundsätzlich; im Einzelfall kommt die Maßgabe der steuerlichen Leistungsfähigkeit und Billigkeit in Betracht. So meint auch Klumker[177]): „Die Steuereinnahmen müssen von der Masse getragen werden; das gilt auch für die Wohltätigkeit." Zudem wird man kaum die steigenden Aufgaben lösen können, wenn nicht die breite Masse des Volkes zur persönlichen und finanziellen Mitarbeit herangezogen wird. Welche Summen hier die kleinen Beträge, in der Masse addiert, ergeben, zeigen die Millionen der Heilsarmee, die nach Klumker[178]) „zum allergrößten Teil aus den ärmeren Teilen des Volkes stammen".

Die Mittel, aus denen die private Fürsorge schöpft, sind nach M. feststehende Renten aus dauernden, namentlich letztwilligen Zuwendungen, einmalige Geschenke, Jahresbeiträge der Mitglieder. Da diese Mittel aber in der Regel nicht ausreichen, habe man vielerlei Versuche gemacht, dem Mangel auf andere Weise abzuhelfen. In erster Linie stehen hier Lotterien, Basare, Festveranstaltungen, wie Bälle, Konzerte, Theateraufführungen usw. Die Einnahmen, die dar-

---

[171]) Conrads Jahrb. 1886, S. 432; Buehl, S. 208.
[172]) Z. f. d. Armenwesen 1903, S. 336.
[173]) Schr. d. D. V. Heft 98 (1912), S. 138.
[174]) Buehl, Armenwesen, S. 207, dazu M., Z. f. d. Armenwesen 1905, S. 37 f.
[175]) Buehl, ebda.
[176]) Vgl. Preuß. Allg. Landrecht Tit. II, Teil 19; Art. 18 des bayer. Armengesetzes von 1869; sächs. Gesetz vom 18. 8. 1868; württembergische Gesetze vom 20. 1. 1875 und 1. 1. 1879.
[177]) Schr. d. D. V. Heft 99, 1913, S. 63; zustimmend Hase, ebda, S. 69.
[178]) Ebda, S. 63.

aus fließen, seien zwar nicht ganz gering, aber durchaus schwankend.[179])

Vollständigere und systematischere Angaben über die privaten Finanzquellen macht Levy auf Grund einer Umfrage des Deutschen Vereins f. A. u. W. von 1912.[180]) Levy stellt zusammen: A. Jahresbeiträge (Mitgliederbeiträge), außerordentliche Beiträge, B. Kollekten, C. Testamente und Legate, D. Stiftungen, E. Subventionen, F. besondere Veranstaltungen: Basare, Wohltätigkeitsfeste, Skatabende, Zweckdiners, Konzerte, Theateraufführungen, belehrende Vorträge, Lotterien, Blumentage usf., G. kleine Mittel: Sammelbüchsen, Sammlungen bei besonderen Ereignissen, Kinderhilfsbünde, Ablösung gesellschaftlicher Formen (Beileids-, Glückwunschschreiben, Kranzspenden) durch Gabenspenden, Ueberweisung der Stammtischkassen, von Sühnegeldern aus schiedsmännischen Vergleichen, oder einer Quote der Tageseinnahme an Einkaufstagen, Einnahmen aus religiösen Verpflichtungen, Wohlfahrtsmarken, Schriftenvertrieb, gemeinnützige Aktiengesellschaft, Sammlung und Verwertung von Abfällen u. a.

Die Mittelbeschaffung ist also mannigfach, die private Fürsorge hierbei recht erfinderisch. Einkünfte aus gewerblichen Unternehmungen spielen in dem Erhebungsmaterial Levys noch eine bescheidene Rolle, während sie später an Bedeutung zunehmen, je mehr die Fürsorge wegen der Mittelknappheit der Kriegs- und Nachkriegszeit sich auf Selbsthilfe besinnen mußte. Feld [181]) behandelt sie schon als wichtigen Einnahmeposten. Ueberhaupt sind die Einnahmequellen der privaten Fürsorge weit stärker zeitlich und örtlich bedingt, deshalb mannigfaltiger und schwankender als die der öffentlichen Fürsorge. Die Zeitbedingtheit tritt besonders hervor, wenn man geschichtlich vergleicht, etwa das Schema Levys und die wesentlich

---

[179]) M., Schr. d. D. V. Heft 77 (1906), S. 50.

[180]) Schr. d. D. V. Heft 98 (1912), S. V.

[181]) Z. f. d. Armenwesen 1919, S. 82. Feld unterscheidet bei den Einnahmen aus gewerblichen Unternehmungen 1. solche aus eigenen Betrieben der Fürsorgeanstalten, mögen diese nun unmittelbar zur Ausübung der Fürsorge dienen oder zugleich zum Erwerb oder nur zum Erwerb; 2. solche aus fremden Betrieben und Handelsgeschäften (Beteiligungen u. dgl.). Die Berechtigung von Unternehmungen, die direkt in der Fürsorge nicht arbeiten, sondern nur indirekt durch Beschaffung von Geld für Fürsorgezwecke, ist sehr bestritten. Paul Frank (Z. f. d. Armenwesen 1913, S. 43) lehnt solche Betriebe „ohne eigene Sozialtätigkeit" ab, da sie den „ethischen Gehalt der Wohlfahrtspflege" gefährdeten. Feld (ebda, S. 80) meint dagegen, daß der Wohltätigkeitssinn, das soziale Pflichtgefühl nicht benachteiligt werde. Auch Klumker (Schr. d. D. V. Heft 99, 1913, S. 61 f.) hält eigene Erwerbseinkünfte für berechtigt, „soweit es sich nicht ausnahmsweise um Lohndrückerei und Schleuderkonkurrenz handelt". Bejahend ferner van Aken, Vorwerke der Caritas, ebda, S. 4 f. Wenn göttliche und menschliche Gesetze sowie die Grundsätze kaufmännischer Geschäftsführung beachtet werden, sind allerdings berechtigte Bedenken kaum einzusehen.

anders geartete Einnahmewirtschaft der karolingischen Zeit[182]) oder die Kassenordnungen Johann Bugenhagens (1485—1588)[183]) gegenüberhält. Vielleicht kann man sagen, daß die unter A—D genannten Quellen regelmäßig wiederkehren, dagegen die unter E—G aufgeführten erst modern sind.

Wendet man sich von der Frage, wie die Einnahme- und Ausgabenwirtschaft der Fürsorge tatsächlich beschaffen ist bzw. gewesen ist, der tieferen Frage zu, wie sie beschaffen sein soll, so betritt man ein wenig bearbeitetes Gebiet. Zwar sind wir über die öffentliche Fürsorge, die ein Teil der öffentlichen Finanzwirtschaft ist, mehr unterrichtet; aber „Finanzpolitik der gemeinnützigen Vereine, das ist ein Gebiet, das wissenschaftlich so gut wie keinen Namen hat und in der Praxis in keiner Weise genügend durchdacht worden ist".[184])

M. bringt nur einiges darüber. So meint er bezüglich der Ausgabenwirtschaft, daß jene Verwaltung wahrhaft sparsam sei, welche „die besten Kräfte zur Verfügung stellt, um die vorhandenen Mittel für die richtigen Leute zur rechten Zeit und am rechten Ort zu verwenden".[185]) Weder die öffentliche noch die private Fürsorge sei vor Verschwendung und Fehlleitung der Mittel an und für sich geschützt. Jedenfalls könne und müsse der Staatsbeamte wie der Verwalter freiwilliger Mittel ein Gefühl der Verantwortlichkeit haben. Die öffentliche Fürsorge habe namentlich vor Augen zu halten, daß sie mit Mitteln der Steuerzahler wirtschafte, und daß diesen gegenüber keine Last härter drücke als jene, die ohne Not auferlegt werde.[186]) Es komme mithin darauf an, „die Sorge für das Wohlergehen der schwächeren Glieder unseres Gemeinwesens in Einklang zu bringen mit dem berechtigten Interesse der Träger der Armenlast".[187]) Doch könne man nicht sagen, daß die billigste Armenverwaltung schlechthin die beste sei; ebensowenig stimmt der umgekehrte Satz, daß die teuerste Verwaltung unter allen Umständen am besten arbeitet.[188]) Es kommt hier ganz auf die Aufgaben und die zweckmäßigste Lösung an. M. verhehlt sich nicht, daß die mo-

---

[182]) S. G. Ratzinger, Geschichte d. kirchl. Armenpflege, Freiburg Herder, 1868, S. 149 ff.

[183]) H. Uhlhorn, Gesch. d. christl. Liebestätigkeit, Stuttgart, Bd. III (1890), S. 78 ff.; L. Feuchtwanger, Schmollers Jahrb. 33, 1909, S. 202.

[184]) Klumker, Schr. d. D. V. Heft 99 (1913), S. 60; ähnlich Levy, ebda, Heft 98 (1913), S. 3 f.

[185]) M., Deutsche Rundschau 1906, S. 427; Z. f. d. Armenwesen 1906, S. 293.

[186]) M., Armengesetzgebung, S. 77, 506. Ob die öffentlichen Mittel aus dem eigenen oder einem fremden Verband stammen, ist dabei gleichgültig.

[187]) Becker, zit. bei M., Generalbericht 1905, S. 28. Allerdings ist es nicht leicht, „eine ausreichende sachverständige Versorgung der Bedürftigen" mit der „notwendigen sparsamen Geldverwaltung" zu verbinden. S. Klumker, Fürsorgewesen, Leipzig 1918, S. 42.

[188]) Buehl, Z. f. d. Armenwesen 1903, S. 43; Hintze, Schr. d. D. V. Heft 76, 1906, S. 69.

derne vorbeugende Tätigkeit mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden ist, wie dies auch häufiger im Deutschen Verein f. A. u. W. ausgesprochen worden ist. Doch meint er mit Recht, daß der Mehraufwand kein verschwenderischer ist, sondern „daß das hier angelegte Kapital uns Kapital wirbt in der Gesundheit und Leistungsfähigkeit der ärmeren Bevölkerung".[189]) Speziell in der Fürsorge für die Jugend vergelten sich die Aufwendungen in vielfachem Maße, mehr noch als in der Fürsorge für Krankheit und Alter.[190]) Unbeschadet dieser Zukunftsvorsorge soll sich aber die Fürsorge nur „auf gegebene Zwecke beschränken".[191]) Mittelaufspeicherungen für „künftige, noch ganz unbekannte Wohltätigkeitszwecke — sind gut gemeint, aber praktisch durchaus wertlos".[192]) Aehnlich meint Klumker[193]): „Es ist ungerecht, wenn die Gegenwart darbt, damit ein zweifelhaftes Bedürfnis der Zukunft befriedigt werden kann."

Ueber die Einnahmewirtschaft, wie sie sein soll, äußert sich M. noch weniger. Während die öffentliche Armenfürsorge so viel Mittel bereitstellen müsse, als die nach Maßgabe der Gesetze als notwendig erkannte Fürsorge erfordere, d. h. ein eigentlicher Mangel an Mitteln hierfür nicht eintreten dürfe, sei die Privatwohltätigkeit auf diejenigen Leistungen beschränkt, die sie nach Maßgabe ihrer Mittel gewähren könne. Anders ausgedrückt: die öffentliche Finanzwirtschaft einschl. der öffentlichen Fürsorge bemesse ihre Einnahmen nach den Ausgaben, während die private Fürsorge wie alle Privatwirtschaft ihre Ausgaben von der Höhe der Einnahmen abhängig mache.[194]) Doch bemerkt Klumker[195]) mit Recht, daß auch bei der organisierten freien Fürsorge der Bedarf das Primäre sei und die Einnahmen sich nach ihm richten. „Ein Verein wirtschaftet nicht, arbeitet nicht, weil er Gelder hat, sondern er ist nur berechtigt, Einnahmen zu suchen, weil er Aufgaben erfüllen muß, Not abhelfen muß." Daraus folgert er, daß das Ideal einer Vereinswirtschaft wäre, wenn der Verein überhaupt keinen Pfennig bekommen könnte, ehe die Ausgaben sachgemäß festgelegt wären. Der Verein müsse gezwungen werden, sein Augenmerk auf die Prüfung der Berechtigung der Ausgaben zu lenken, indem er jede Mittelwerbung aus der Notwendigkeit der Ausgaben begründen muß.

Doch mag man im Verhältnis der Einnahme- und Ausgabenwirtschaft der öffentlichen Fürsorge einerseits und der privaten Fürsorge andererseits einen etattechnischen Unterschied sehen oder nicht, in höherer wirtschaftlicher Hinsicht besteht jedenfalls kein

---

[189]) M., Schr. d. D. V. Heft 75 (1905), S. 17.

[190]) M., Schr. d. D. V. Heft 23, S. 77.

[191]) M., Zeitschr. d. Zentralstelle f. Arb.-Wohlf.-Einrichtungen 1896, S. 155.

[192]) M., Armenpflege, S. 60.

[193]) Roscher-Klumker, System d. Armenpflege u. Armenpolitik, 3. Aufl., Stuttgart 1906, S. 85.

[194]) M., Schr. d. D. V. Heft 77 (1906), S. 50; Buehl, Armenwesen, S. 206; M., Z. f. d. Armenwesen, 1905, S. 37 f.

Unterschied. Wirtschaftlich gehen alle Ausgaben von den Einnahmen aus und sind durch diese bedingt und begrenzt. Der etattechnisch gewiß richtige Satz, daß in der öffentlichen Finanzwirtschaft der Bedarf vor der Mittelfrage primär ist, darf nicht so verstanden werden, als seien die Einnahmen mit den Ausgaben beliebig steigerungsfähig, die Bereitstellung öffentlicher Mittel im Zwangswege unerschöpflich, ein Mangel an Mitteln nie möglich. Das Gegenteil trifft zu, wie die Finanzwissenschaft näher begründet. Folgerichtig läßt M. bei der steuerlichen Heranziehung des einzelnen die Leistungsfähigkeit entscheidend sein.[196]) Ebenso sollen die einzelnen je nach ihrer Leistungsfähigkeit an die private Fürsorge spenden. M. empfiehlt, daß jeder, der mehr hat als zu seiner Lebensnotdurft erforderlich ist, seine Beiträge für Wohltätigkeit und gemeinnützige Zwecke als einen feststehenden Teil seiner Ausgaben bemesse. Freilich fange die Verdienstlichkeit in höherem Sinne erst da an, wo der eigene Genuß vermindert wird.[197]) Diese regelmäßigen Beitragsleistungen sollen dann die Grundlage der privaten Einnahmewirtschaft sein.[198])

3. Außer personellen und materiellen Mitteln ist schließlich eine gewisse Organisation erforderlich, in der die tätigen Kräfte und Mittel zweckdienlich verbunden werden. M. vertritt hier ein abgeschwächtes Elberfelder System, insofern er neben den ehrenamtlichen Kräften ergänzend besoldete Pflegekräfte zuläßt. Heute kommt nur ein umgekehrtes Verhältnis in Betracht, dergestalt, daß die Berufsbeamten durch ehrenamtliche Organe ergänzt werden. Mit diesen personellen Fragen ist aber das Problem der besten Fürsorgeorganisation nicht erschöpft. Wichtig sind ferner die formaltechnischen Fragen des Bürowesens. M. betont mit Recht, daß die korrekte Beschaffenheit der äußeren Einrichtung, der Registratur, Buchführung, Korrespondenz, des Formularwesens usf. nicht hoch genug veranschlagt werden könne. Man spreche von diesen Dingen oft geringschätzig und verächtlich; doch zu Unrecht. So wenig zwar einem verständigen Kaufmanne beifallen würde, zu behaupten, daß er gute Geschäfte mache, weil er sein Hauptbuch sehr sorgfältig führen lasse, ebensowenig sei die richtige Uebung der Armen- und Notstandspflege schon durch gutes Registerwesen verbürgt. Aber umgekehrt sei auch zu sagen, daß der Inhaber eines weitverzweigten Geschäftes ohne Hauptbuch seine Angelegenheiten nicht mehr übersehen kann und daß in großstädtischen Verhältnissen die Fürsorge ohne übersichtliche Sammlung und Verbuchung der Nachrichten hierüber nicht durchführbar ist. Wie die Durchsicht sei auch die Aufsicht ohne gutgeführte Akten und Bücher nicht möglich. Erst durch die Sammlung und Vergleichung lasse sich aus der schnell vorübergehenden

---

[195]) Schr. d. D. V. Heft 99 (1913), S. 60.

[196]) M., Armengesetzgebung, S. 64.

[197]) Vgl. Mark. 12, 41—44 (Scherflein der armen Witwe).

[198]) M., Armenpflege, S. 55. Der ideale Vorschlag, der eine Stütze im Liebesgebot und den Pflichten des Reichtums hat, erinnert an das patrimonium paupertatis älterer Zeit.

Kenntnis der einzelnen Fälle ein bleibendes Bild der gesamten Tätigkeit herstellen.[199]) Ueber die Notwendigkeit eines geordneten Bürowesens kann allerdings kaum ein Zweifel sein, wenn auch die Fragen der Bürotechnik als Lehrgegenstand auf sozialen Schulen usf. wenig berücksichtigt werden.

5. Kapitel: Die Träger der Armenfürsorge.

Den Bedürftigen stehen die Träger der Hilfe gegenüber. Was lehrt M. über diese andere Seite der Hilfsbeziehung?

§ 12. Die Typen.

Die Betrachtung der tatsächlichen Träger der Hilfe „bietet das Bild einer fast verwirrenden Mannigfaltigkeit, wobei die geschichtliche Entwicklung, tatsächliche Verhältnisse und zufällige Ereignisse vielfach von bedeutenderem Einfluß sind als Gesetz und Lehrmeinungen".[200]) Zudem verwischen sich die Unterschiede häufig in der Praxis. Immerhin lassen sich aus der bunten Fülle bestimmte Typen von Fürsorgeträgern herausheben.

Diese sind nach M.[201]): die öffentliche Armenpflege, die kirchliche Armenpflege, die Stiftungspflege, die Vereinspflege und die Liebestätigkeit einzelner Privatpersonen. M. unterscheidet also nach dem Rechtsträger einzelne Typen. Die öffentliche Armenpflege einerseits, die übrigen Träger andererseits faßt er wieder zu Gattungen zusammen, für die er verschiedene Bezeichnungen gebraucht. So stellt er Zwangsarmenpflege und freiwillige Armenpflege bzw. Liebestätigkeit gegenüber.[202]) Den Gegensatz erläutert er so: „Die öffentliche Armenpflege ist Zwangsarmenpflege, die private ist freiwillige Liebestätigkeit; jene ist durch das Gesetz begründet, in den Formen des öffentlichen Rechts erzwingbar; diese ruht in der hilfreichen Liebe des Nächsten, die sich ohne Zwang betätigt, soweit sie es will und vermag ... Aus öffentlichen, dem Gemeindevermögen entstammenden Mitteln wirtschaftet die eine, mildtätige Gaben aus den Händen einzelner hilfsbereiter Personen verteilt die andere, und dementsprechend bewegt sich auch die öffentliche Armenpflege in strengen, amtlichen, der Beschwerde, Klage, Rüge seitens der Gemeindevertretung unterworfenen Formen, während die freiwillige Liebestätigkeit nur dem selbstgeschaffenen Gesetz und der Regung des Herzens zu gehorchen hat."[203]) Gelegentlich polemisiert M. gegen den Ausdruck „freie Liebestätigkeit", weil er den Gegensatz zur „Zwangsarmenpflege" nicht genau wiedergebe. Wir fänden nämlich bei der öffentlichen Armenfürsorge Elemente der

---

[199]) Notstandspflege, S. 4; Schr. d. D. V. Heft 22 (1895), S. 63; Heft 63 (1903), S. 37.

[200]) M., Armenpflege, S. 51.

[201]) Armenpflege, S. 50.

[202]) Armengesetzgebung, S. 68.

[203]) M., Schr. d. D. V. Heft 14 (1891), S. 22.

Freiwilligkeit und umgekehrt bei der freien Liebestätigkeit solche des Zwanges. Aus diesem Grunde schlägt M. die Unterscheidung zwischen öffentlicher und nichtöffentlicher Armenpflege vor,[204]) die er aber nicht konsequent beibehielt. Am häufigsten findet sich bei ihm die dritte Gegenüberstellung: öffentliche und freiwillige (private) Armenpflege bzw. Liebestätigkeit. Letztere scheidet M. wieder in organisierte und nichtorganisierte Privatwohltätigkeit.[205]) Eine zeitliche Aufeinanderfolge besteht, wie man zunächst vermuten möchte, zwischen diesen verschiedenen Sprechweisen nicht. M. wendet die Termini von Anfang an wechselweise an, nur daß er später den einen vor dem anderen bevorzugte; so tritt der Ausdruck „Zwangsarmenpflege" allmählich ganz zurück.

Kritisch wäre zu sagen, daß M. die möglichen Hilfsträger erschöpfend aufzählt und daß seine Unterscheidung mit der herrschenden Uebung übereinstimmt. So bleibt nur die Ausdrucksweise, über die man streiten könnte. Für die veralteten Bezeichnungen empfiehlt sich heute nur noch die moderne Wendung „Fürsorge" bzw. „Wohlfahrtspflege", von seinen Unterscheidungen empfiehlt sich am meisten die dritte, welche sich — modernisiert: öffentliche und private (freie) Fürsorge — im Sprachgebrauch fest eingebürgert und auch in die Gesetzessprache Eingang gefunden hat.[206])

§ 13. Die öffentliche Fürsorge.

1. Wesen und Berechtigung.

Das Wesen der öffentlichen Armenpflege wird nach M.[207]) durch folgende Merkmale bestimmt: gesetzliche Unterstützungspflicht der verordneten öffentlichen Verbände, öffentlicher Charakter ihrer Leistungen, öffentliche Aufbringung der Mittel, nötigenfalls durch steuerlichen Zwang. Man könnte also formulieren: Die öffentliche Armenpflege wird kraft Gesetzes auf gesetzlich geordnetem Wege durch Organe der öffentlichen Gewalt ausgeübt, eine Begriffsbestimmung, die wohl den üblichen Vorstellungen entspricht.[208])

---

[204]) Armenpflege, S. 50.

[205]) Conrads Jahrb. 1886, S. 38; so auch Götz Briefs, Art. Caritative Bestrebungen, HwB d. Staatswiss., 4. Aufl., Bd. III, 1926.

[206]) Vgl. § 5, Abs. III RFV, die Firma „Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge" (vor 1918: „Deutscher Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit").

[207]) M., Armengesetzgebung, S. 85 ff.; 298; Schr. d. D. V. Heft 14 (1891), S. 22.

[208]) S. z. B. Buehl-Flemming, Schr. d. D. V. Heft 73 (1905), S. 10; Levy, ebda Heft 79 (1907), S. 32. Die Organe der öffentlichen Armenpflege und die Träger der öffentlichen Armenlast brauchen nicht notwendig identisch zu sein, wie das Verhältnis der nach dem UWG und der RFV vorläufig und endgültig verpflichteten Verbände zeigt. Andererseits kann auch die private Fürsorge öffentliche Armenlasten mittragen; vgl. § 5, Abs. I, II des RFV und das fakultative Armenrechtssystem des ehemaligen Reichslandes Elsaß-Lothringen, bei dem — von gewissen Pflichtaufgaben abgesehen — die Mittel zur öffentlichen Armenpflege ohne Staatszwang

Die gesetzliche Fürsorgepflicht, welche der öffentlichen Fürsorge zugleich ihre Berechtigung verleiht, ist in der gesetzlichen Vorschrift begründet. Diese ist ein Akt der Staatsgewalt und fließt, wie alle Gesetze, aus der Befugnis des Staates, die Rechtsordnung zu gestalten.[209]) „Wir haben in der Armenpflege ebenso unsere Pflicht vom Staate zugeteilt bekommen wie die Polizei oder die Armee oder irgendein anderer Verwaltungszweig." [210]) Das ist die positiv-rechtliche Begründung. Man muß aber weiter fragen, auf welches Prinzip sich jene gesetzliche Vorschrift stützt. Die Frage ist auch wichtig, weil von ihr die praktische Gestaltung des Armengesetzes abhängt.

Rechtsphilosophisch hat man die Verpflichtung zur öffentlichen Armenpflege nach M. auf dreifache Weise zu begründen versucht: vom polizeilichen, wirtschaftlichen und

---

von der Gemeinschaft freiwillig aufgebracht und nach Maßgabe des Gesetzes verwaltet wurden (Ruland, Schr. d. D. V. Heft 27 (1896), S. 3 f., 16 ff.) — Ein viel erörterter Streitpunkt ist die rechtliche Natur der gesetzlichen Unterstützungspflicht bzw. ihres Korrelates, des Rechtsanspruchs des Armen auf Unterstützung. Die Verpflichtung ist nach M. (Armengesetzgebung, S. 270 ff.) als eine öffentlich-rechtliche zu verstehen, die der Staat aus Gründen der Ordnung und Sicherheit den Armenverbänden auferlegt und nur diesen gegenüber gilt. So auch Simmel, Soziologie, München 1923, S. 358; ders., Soziologie der Armut, Arch. f. Sozialwiss., XXII, S. 1 ff.; Liese Geschichte d. Caritas, Freiburg i. B. 1922, Bd. I, S. 4: „Das Recht des Armen ist nicht persönlicher, sondern gesellschaftlicher Natur." Es handelt sich also nicht um ein unmittelbares Verhältnis des einzelnen Individuums zu dem verpflichteten Verbande, wie es beim subjektiven öffentlichen Rechte vorliegt, sondern um ein staatliches Interesse an der Armenpflege, das nur mittelbar dem Armen zugute kommt (sog. Reflexrecht) vermöge seines allgemeinen Gesetzvollziehungsanspruchs. (Prost, Aerztliche Mitteilungen, Leipzig 1931, Nr. 6, S. 1093.) M. erkennt daher dem Armen kein im Verwaltungsstreitverfahren oder vor den ordentlichen Gerichten verfolgbares Recht auf Unterstützung zu, vielmehr nur ein Beschwerderecht an die Aufsichtsbehörde, die ja die Gesetzesvollziehung überwacht. Aehnlich meint Wewers, Z. f. d. Armenwesen, 1907, S. 70: Behauptet der Arme entgegen der Entscheidung des Armenverbandes ein geeigneter Gegenstand der dem Armenverband von der Allgemeinheit auferlegten Unterstützungspflicht zu sein, so habe die Aufsichtsbehörde — eine Aufgabe der allgemeinen Staatsverwaltung — diese Entscheidung nachzuprüfen. Tatsächlich war weder nach dem preuß. Ges. üb. d. Verpflichtung zur Armenpflege vom 31. 12. 1842 (s. F. Arnoldt, Die Freizügigkeit und der Unterstützungswohnsitz, Berlin 1872, S. 688) noch nach dem UWG vom 6. 6. 1870 (§§ 1, 63) dem Armen ein klagbarer Anspruch eingeräumt. Auch die bayerische, sächsische und die übrige Heimatgesetzgebung mit der einzigen Ausnahme von Mecklenburg kannte ihn nicht (M., Armengesetzgebung, S. 270), ebenso nicht — wenigstens nach herrschender Auffassung — die neue RFV (s. Baath, ebda, S. 4). Dieser Rechtszustand ist nicht unangefochten. Vgl. z. B. Schwander, Z. f. d. Armenwesen, 1906, S. 65; Prost, ebda, S. 1093 f.

[209]) M., Armengesetzgebung, S. 298.

[210]) Flesch, Schr. d. D. V. Heft 56 (1901), S. 31.

ethischen Standpunkt. Die Vertreter des polizeilichen Gesichtspunktes gehen von folgenden Erwägungen aus: Der natürliche Selbsterhaltungstrieb des Menschen suche gewaltsam Befriedigung, wenn ihm sonst keine Befriedigung zuteil werde. Der Staat habe aber als Träger der allgemeinen Rechtsordnung Eigentumsverletzungen zu bestrafen. Er dürfe dies nur dann, wenn für die äußerste Not öffentliche Hilfe zugesichert sei, die solche strafbaren Handlungen ausschließt.[211]) Die wirtschaftliche Begründung geht von dem Zusammenhang aus, der zwischen dem Arbeitsprodukt und dem Arbeitsertrag besteht. Daraus, daß der unzureichende Arbeitsertrag das Arbeitsprodukt um den Fehlbetrag billiger macht, wird gefolgert, daß dieser Fehlbetrag von denjenigen ergänzt werden müsse, welche den Vorteil des billigeren Produkts genießen. Dies sei die Gesamtheit der Konsumenten, als deren Repräsentant der Staat erscheine. In erhöhtem Maße sei die Allgemeinheit bzw. der Staat verantwortlich, wenn der geringe Arbeitsertrag von mangelhaften Einrichtungen herrühre, die der Staat entweder angeordnet oder durch Aufhebung hemmender bzw. Einführung schützender Maßnahmen nicht beseitigt habe. Dies gelte namentlich von freihändlerischen oder schutzzöllnerischen Maßnahmen, von Zulassung oder Beschränkung der Freizügigkeit, Gewerbefreiheit.[212]) Vom ethischen Standpunkt schließlich wird die Verpflichtung mit dem Hinweis auf das „allgemeine Menschenschicksal" begründet; es könne morgen den einen treffen, was den anderen heute getroffen hat. Die Armenfürsorge solle zwischen diesen „Zufälligkeiten des Lebens" ausgleichen.[213])

In längeren kritischen Ausführungen meint M. zu diesen Theorien, daß der wirtschaftliche und ethische Gesichtspunkt nicht ganz zutreffend sei.[214]) Trotz seiner Bedenken hält er die angeführten Momente für bedeutungsvoll, „um den Zusammenhang des Armenwesens mit den wirtschaftlichen und moralischen Grundlagen des menschlichen Lebens aufzuhellen und an die Betrachtung dieses Zusammenhanges aufs ernstlichste zu gemahnen".[215]) Seinerseits gibt er aus logischen und praktischen Gründen der polizeilichen Anschauung den Vorzug, „welche aus dem Zusammenhang der allgemeinen Rechtsordnung mit der Stellung des Individuums die Verpflichtung folgert, kein Individuum im Interesse der Rechtsordnung von dem Schutze gegen äußeren Mangel auszunehmen".[216]) Und so schwer wiegt diese Pflicht, daß deshalb der ernstlich erörterte Vorschlag, die Zwangsarmenpflege aufzuheben und durch die freie Liebestätigkeit zu ersetzen,[217]) für M. nicht gangbar ist. Das Prinzip der notdürf-

---

[211]) M., Armengesetzgebung, S. 72.
[212]) Ebda, S. 58, 74 f.
[213]) Ebda, S. 75.
[214]) Ebda, S. 74 f. Wir verweisen auf die dort angeführten Gründe.
[215]) M., ebda, S. 75.
[216]) M., ebda.
[217]) vgl. die Verh. d. 11. Kongresses deutscher Volkswirte, Vierteljahrsschrift f. Volkswirtschaft 1869, Bd. 27, S. 149 ff.

tigen Versorgung der wirklich Bedürftigen werde man nicht auf so unsicheren Boden stellen, wie ihn die ganze freie Liebestätigkeit bilde.[218])

Tatsächlich ist die öffentliche Armenfürsorge vom Gesetzgeber nie anders als aus polizeilichen Ueberlegungen gerechtfertigt worden. „Aus Erwägungen der Sicherheitspolizei hervorgegangen — die älteste Grundlage der öffentlichen Fürsorge in Deutschland ist die Reichspolizeiordnung von 1530 — hält auch die Armenhilfe der folgenden Jahrhunderte daran fest, daß es gilt, die in der Armut liegenden Gefahren für die öffentliche Ordnung zu beseitigen. Auch die neue VO. über die Fürsorgepflicht steht auf diesem Boden — muß auf ihm stehen." [219]) Dies mag zunächst befremden, namentlich im Hinblick auf die Armenpraxis des absolutistischen Polizeistaates, die man für immer in den Bereich der Geschichte, noch lieber nie geschehen wünscht. Das Befremdende fällt aber, wenn man bedenkt, daß eine öffentliche Fürsorge, die mit dem Schutz und der Sicherung der Gesellschaft begründet wird, inhaltlich sich ebensowohl „in rein äußerlichen, etwa polizeilichen Abwehrmaßregeln erschöpfen" kann, als sie sich „zu wirklicher Hilfe für die Armen auszugestalten vermag".[220]) Das moderne Fürsorgerecht will wirklich helfen. Wir haben oben den unterschiedlichen Charakter der älteren Armenfürsorge und der modernen Wohlfahrtspflege hervorgehoben und gesehen, daß dem absolutistischen Staat eine vorwiegend negative Haltung zur Armut entspricht, dem modernen Kultur- und Wohlfahrtsstaat dagegen eine positive Einstellung. M. weist der öffentlichen Fürsorge dieselbe Bestimmung zu: wirkliche Hilfe. In seine Zeit fällt gerade das sieghafte Vordringen kultur- und wohlfahrtsstaatlicher Anschauungen, deren eifrigster und einflußreichster Vorkämpfer er gewesen ist. Das Ziel, das ihm in diesem Kampfe um eine „soziale Ausgestaltung der Armenpflege" vorschwebte, faßt er gelegentlich in dem schönen Satz zusammen, „daß wir bestrebt sein müssen, Armenpflege nicht von oben nach unten zu üben, sondern daß wir auch den Armen als Teil der sozialen Gemeinschaft zu betrachten haben, den wir zu fördern und zu schützen haben und dem wir auch die eigentliche Armengabe mit dem

---

[218]) M., Armenpflege, S. 75. Gerade wegen dieser Einsicht, daß die Privatwohltätigkeit unzureichend, mehr oder weniger zufällig und willkürlich ist, hat man in den romanischen Ländern, besonders in Frankreich, das dort geltenden fakultative System der öffentlichen Fürsorge mehr und mehr verlassen. In Frankreich verordnete z. B. das Dekret von 1811 nur die Fürsorge für Kinder obligatorisch, das Gesetz von 1895 auch die Krankenfürsorge, das Gesetz von 1905 weiterhin die Fürsorge für alte, sieche und unheilbare Leute. Aus demselben Bedürfnis nach obligatorischer Regelung erfolgte die Einführung des UWG in Elsaß-Lothringen. M., Die Nation 1901/02, S. 328 spricht hier von einer „Tendenz zur öffentlichen Armenpflege".

[219]) Riß bei H. Bolzau, Fürsorgerecht und Caritas, Caritasverlag, Freiburg i. B. 1927, S. 128.

[220]) Klumker, Fürsorgewesen, S. 10.

Wunsche seiner wirtschaftlichen Förderung in zugleich helfender und erzieherischer Absicht darreichen." [221])

2. Die Armengesetzgebung als Grundlage.

Die öffentliche Fürsorgepflicht findet eine Normierung in der Armengesetzgebung, worunter M. „die gesetzliche Feststellung der Normen betreffend die öffentliche Rechtspflicht zur Unterstützung versteht." [222]) Praktisch würde ohne eine derartige Regelung eine öffentliche Armenfürsorge nicht möglich sein.

Die näheren Aufgaben der Armengesetzgebung bestimmt M.[223]) dahin, daß zunächst das Aufgabengebiet der öffentlichen Armenpflege abzugrenzen sei. Auszuschließen seien, weil anderen Rechtssphären angehörig, die privatrechtlichen Ansprüche, die Ordnung des Versicherungswesens, die Vorbeugungseinrichtungen wie Sparkassen, Leihhäuser u. dgl., ferner alle Veranstaltungen der freien Fürsorge. Das Armengesetz habe vielmehr auszusprechen; sofern eine Person nicht durch eigene Mittel oder durch Mittel der Angehörigen oder der freiwilligen Fürsorge unterhalten werde, trete die öffentliche Unterstützung ein. Sodann sind die Persönlichkeit des Nehmenden und die Methoden der Hilfe näher zu bestimmen. Man müsse das Kriterium der Bedürftigkeit und die Mittel der Hilfe angeben und hierbei den Zustand der Bedürftigkeit und seine Ursachen, die Momente der Arbeitsfähigkeit und Erwerbsunfähigkeit, der vorübergehenden und dauernden Erwerbslosigkeit berücksichtigen. Zwar werde das Gesetz mit der Zeichnung der allgemeinen Grundzüge sich begnügen müssen, da es der unendlichen Mannigfaltigkeit der äußeren Erscheinung der Armut unter keinen Umständen gerecht werden könne. Nicht Gegenstand des Armengesetzes, aber mit ihm in engstem Zusammenhang stehend, seien Bestimmungen über die Behandlung von Personen, die der Privatwohltätigkeit oder der öffentlichen Fürsorge zur Last fallen, indem sie sich mutwillig in den Stand der Bedürftigkeit versetzen oder absichtlich darin verharren. Soweit die Strafgesetze sich darauf erstrecken, bildeten dieselben Ergänzungen bzw. Voraussetzungen der Armengesetzgebung; andernfalls sei im Armengesetz selbst die Armenfürsorge vor Mißbrauch sicherzustellen.

Neben dem Fragenkreis: Wem und wie muß geholfen werden? ist ein weiterer zu ordnen: Wer muß helfen? Das wesentliche Merkmal der Träger der öffentlichen Armenpflege ist nach M., daß sie nicht privater Natur, sondern im Rahmen der allgemeinen Rechtsordnung Mitträger der öffentlichen Gewalt sind und aus öffentlichen Mitteln den Aufwand zu beschaffen befugt sind. Hierbei könne man an die Bildungen der bestehenden öffentlichen Grundverfassung (Reich, Staat, Provinz, Kreis, Gemeinde, Gutsbezirk) oder an Bildun-

---

[221]) M., Schr. d. D. V. Heft 75 (1905), S. 15.
[222]) M., Generalbericht 1905, S. 60.
[223]) Zum folgenden s. M., Armengesetzgebung, S. 84 ff.

gen zu Sonderzwecken (Deich-, Schulgemeinde, Feuersozietät) oder an neue Bildungen zum Zwecke der Armenpflege (eigentliche Armengemeinde) anknüpfen. Ebenso könne die öffentliche Armenpflege auf diejenigen Mittel angewiesen werden, aus welchen jene Träger der öffentlichen Gewalt den für ihre Zwecke erforderlichen Aufwand überhaupt bestreiten (Reichs-, Staats-, Provinzial-, Gemeindehaushalt) oder es würden die Mittel durch Zwecksteuern aufgebracht (Armensteuern). Im ersteren Falle bilden die bezüglichen Vorschriften der Reichs-, Staat-, Gemeinde- sowie der Steuerverfassung die außerhalb des Armenrechts liegenden Voraussetzung der Armengesetzgebung, während im anderen die Schaffung von Neubildungen in ihrem Rahmen zu ordnen sei. Bei der Eigenart der Armenpflege, die individualisieren müsse, liege es im selbstverständlichen Interesse der öffentlichen Armenpflege, die einzelnen Bedürftigkeitsfälle evident zu halten und dementsprechend innerhalb des Geltungsgebietes des Armengesetzes auch den kleinsten Bezirk mit einem Organ auszustatten. Diese Organe brauchten nicht notwendig mit den Trägern der Armenlast identisch zu sein. Wo aber beide verschieden sind, müssen die Organe der öffentlichen Armenpflege womöglich kraft Gesetzes Unterstützungen gewähren, während die finanzielle Verpflichtung einem anderen Verband obliegt. Um hier die unterstützenden Organe keinen Verlust erleiden zu lassen, andererseits die Erfüllung der gesetzlichen Fürsorgepflicht gegen die Furcht vor solchen Verlusten sicher zu stellen, habe das Gesetz noch anzuordnen, wann und in welchem Umfang öffentliche Unterstützungen zu erstatten sind. Es müsse unterschieden werden zwischen der v o r l ä u f i g e n Unterstützung im Interesse der öffentlichen Armenfürsorge, die unter allen Umständen am Ort der Bedürftigkeit durch die verordneten Organe zu gewähren ist, und der e n d g ü l t i g e n Verpflichtung, die dem Träger der Armenlast obliegt. Diese endgültige Verpflichtung könne verschieden geregelt werden. Regelmäßig sei aber das Moment der „Angehörigkeit" zu dem betreffenden Verband entscheidend.[224]) Weiter sei festzustellen, ob die Verpflichtung des öffentlichen Organs lediglich eine öffent-

---

[224]) Man kann sich nicht verhehlen, daß die Teilung zwischen vorläufiger und endgültiger Unterstützungspflicht das Verfahren erschwert und eine Quelle von Streitigkeiten schafft, wie aus den zahllosen Erstattungsprozessen vor dem Bundesamt f. d. Heimatwesen und der mühsamen Schreibarbeit zwecks Feststellung der Erstattungsansprüche hervorgeht (s. Schr. d. D. V. Heft 97, S. 25; 99, S. 122 f.; 100, S. 14.) Dennoch ist die Teilung unentbehrlich. Wenn im öffentlichen Interesse kein Bedürftiger irgendwo im Staatsgebiet ohne öffentliche Hilfe bleiben darf, andererseits in einer Gesellschaft mit Freizügigkeit und Gewerbefreiheit der Zuzug Bedürftiger nicht oder nur beschränkt abgewehrt werden kann (s. § 4 Freizügigkeits-Ges. von 1867, § 5 ebda in der Fassung der VO über die Fürsorgepflicht vom 13. 2. 1924, § 3c), so könnten daraus willkürliche Belastungen entstehen, insofern Bedürftig-Zuziehende dem zunächst verpflichteten Verband nur Lasten, aber keine wirtschaftlichen Vorteile bringen. Die Billigkeit erfordert hier einen finanziellen Ausgleich durch letztverpflichtete Verbände.

lich-rechtliche sein oder ob dem Individuum ein persönlicher Anspruch bzw. in welcher Form Rechtens zustehen solle. Ferner müsse das Verfahren, mittels dessen die Ansprüche der Armenverbände untereinander in den Fällen der strittigen Unterstützungspflicht verfolgt werden können, sowie der Instanzenzug des Klage- und Beschwerderechts des Bedürftigen geordnet werden. Endlich bedürfe es gesetzlicher Zwangsmittel gegen Armenverbände, die sich ihrer Verpflichtung zum Schaden der Bedürftigen entziehen oder zum Schaden anderer Verbände entledigen.[225])

Mit diesen näheren Bestimmungen über Persönlichkeit des Gebenden und Nehmenden ist nach M. die Aufgabe der Armengesetzgebung erschöpft. Alles Uebrige sei Beiwerk, Ausführung des Gesetzes, nicht sein notwendiger Inhalt. Die Armengesetzgebung sei, wie alle Gesetzgebung, dann am vollkommensten, wenn sie knapp sei, ohne unklar, kurz, ohne unvollständig zu sein, sich mit der Aufstellung unzweideutiger Prinzipien begnüge und es den ausführenden Organen ermögliche, die öffentliche Armenpflege mit lebendigem, der Mannigfaltigkeit der Erscheinungswelt angepaßtem Inhalt zu erfüllen.[226])

3. Die Entwicklung des deutschen Fürsorgerechts.

Von einer öffentlichen Armenpflege im modernen Sinne kann man nach M.[227]) erst seit Ausgang des 18. Jahrh. sprechen. Zwar war der Grundsatz, daß jede Gemeinde für ihre Armen selbst zu sorgen habe, häufiger aufgestellt worden: Durch das Konzil von Tours (567), die Capitulargesetzgebung Karls d. Großen, die Reichspolizeiordnungen von 1497, 1498, 1500 und 1530. Aber immer hatte es im Mittelalter an einer starken Staatsgewalt oder an Organen gefehlt, um diese Vorschriften auf die Dauer oder überhaupt durchzuführen.[228]) Auch der Aufschwung, den das Armenwesen während der Reformation in einzelnen Städten nahm, ließ nach kurzer Zeit nach und verschwand nach dem unseligen 30jährigen Kriege fast ganz. Indessen stieg die Bettelnot und Heimatlosigkeit, welche die frühe Neuzeit schon in argen Ausmaßen vom ausgehenden Mittelalter übernommen hatte, weiter. M. nennt die Geschichte des Armenwesens vom 15.—18. Jahrhundert nicht mit Unrecht eine „Geschichte des Bettelwesens“[229]). Das mit einem geordneten Regiment unvereinbare und für die Be-

---

[225]) M., Armengesetzgebung, S. 507.

[226]) M., ebda, S. 89.

[227]) M., ebda, S. 80; zustimmend Buehl-Flemming, Schr. d. D. V. Heft 73, S. 3 ff.

[228]) Buehl-Flemming, ebda, S. 6 f.

[229]) M., Z. f. d. Armenwesen, 1908, S. 174. Das Material über die Bettelplage dieser Jahrhunderte aus allen Gegenden Deutschlands ist sehr reich. s. Sebastian Brant, Narrenschiff, cap. 63 und Luthers Ausgabe des Liber vagatorum bei Avé-Lallemant. Das deutsche Gaunertum, Leipzig, Teil I, S. 133 ff., 165 ff.; Th. Murner, Die Narrenbeschwörung, Nr. 16. Ausgabe Goedeke, Leipzig 1879, S. 61. J. L. Vives, De subventione pauperum, opera, Basel 1555, p. 895; ferner: Grenzboten 1907, S. 245 ff., 517 ff. Z. f. dtsche

völkerung unerträgliche Bettelwesen zwang die mehr und mehr erstarkende Staatsgewalt, zunächst die äußere Erscheinung der Armut mit Bettelverboten und harten, ja unmenschlichen Strafen zu bekämpfen, ohne daß sie des Uebels Herr werden konnte. Mit der Einsicht in die Unfruchtbarkeit der rein repressiven Methoden gelangten tiefere Grundsätze zur Anerkennung, die sich seit Anfang des 19. Jahrh. fast überall durchsetzten. Diese Grundsätze waren nach M.[230]) folgende: 1. Die Verhinderung des Bettels und die Fürsorge für den notdürftigen Unterhalt Bedürftiger ist Gegenstand der Sicherheits- und polizeilichen Verwaltung; 2. als solche unterliegen diese Tätigkeiten der Aufsicht und Exekutive der Staatsgewalt; 3. zur (eventuell vorläufigen) Gewährung des Unterhalts ist jede Gemeinde oder Grundherrschaft verpflichtet, in deren Bezirk sich eine bedürftige Person aufhält; 4. die Aufbringung der zur Gewährung des Unterhalts bzw. zur Erstattung bei vorläufiger Gewährung erforderlichen Mittel liegt derjenigen Gemeinde oder Grundherrschaft (Ortsobrigkeit) ob, welcher die bedürftige Person angehört oder nach gewissen gesetzlichen Merkmalen für angehörig erachtet wird. Ein 5. leitender Gesichtspunkt muß hinzugefügt werden, nämlich die grundsätzliche Anerkennung der Freizügigkeit (vgl. Art. 18 der Deutschen Bundesakte vom 8. 7. 1815), deren Handlung bis zum Reichsgesetz von 1867 im Belieben der Territorialstaaten stand. Auf dieser Grundlage kamen die Armengesetzgebungen der Bundesstaaten bis zur Reichsgründung zum vorläufigen Abschluß.

Danach kann man d r e i Armenrechtsgebiete unterscheiden:[231])

a) Das Geltungsgebiet des U n t e r s t ü t z u n g s w o h n s i t z p r i n z i p s, das zunächst in Preußen (Allg. Landrecht, Titel 19, Teil II, § 1 ff.; preuß. Gesetz über die Verpflichtung zur Armenpflege vom 31. 12. 1842), dann für die Staaten des Norddeutschen Bundes und später für das ganze Reichsgebiet mit Ausnahme von Bayern und Elsaß-Lothringen galt (UWG vom 6. 6. 1870). Die endgültige Fürsorgepflicht lag hier bei derjenigen Gemeinde, in der der Bedürftige nach bestimmten, mehrmals abgeänderten gesetzlichen Voraussetzungen den sog. Unterstützungswohnsitz erworben hatte. Bedürftige ohne UW (die sog. Landarmen) fielen den Landarmenverbänden anheim.

b) Das Geltungsgebiet des bayerischen H e i m a t p r i n z i p s. Hier ruhte die endgültige Verpflichtung auf jener Gemeinde, in wel-

Kulturgeschichte 1856, S. 31 ff.; 1857, S. 338, 431; Z. d. Gesellschaft f. Schleswig-Holsteinische Geschichte 1901, S. 125 ff.; Schlesische Provinzialblätter, Bd. 31 u. 32, 1800; Forschungen zur Geschichte Bayerns 1904, S. 176 ff.; Z. d. Gesellschaft f. Niedersächsische Kirchengeschichte 1900, Seite 131.

[230]) M., Armengesetzgebung, S. 92 f.

[231]) M., ebda, S. 180. Näheres Fleischmann-Ruland, Schr. d. D. V. Heft 38 (1898); betreffs des armenrechtlichen Verhältnisses der deutschen Staaten zueinander (Gothaer und Eisenacher Konvention von 1851 bzw. 1853) und der armenrechtlichen Verträge mit dem Auslande s. Buehl, Armenwesen, S. 224 f., 238.

cher der Bedürftige durch Geburt oder Aufnahme in den Gemeindeverband ein sog. Heimatrecht erworben hatte. Die alte Heimat konnte nur durch Erwerb einer neuen verloren werden. Landarme kannte Bayern nicht (Bayerisches Gesetz über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt von 1868, über die öffentliche Armen- und Krankenpflege von 1869).

c) Das fakultative Armenrechtssystem in Elsaß-Lothringen, wo — mit gewissen Ausnahmen — überhaupt keine gesetzliche Fürsorgepflicht bestand, vielmehr das französische System der fakultativen Fürsorge in Anwendung war.

Dieser zersplitterte Rechtszustand war formell wie materiell wenig befriedigend. Die Reibungen im kleinen zwischen den Bedürftigen und den einzelnen Armenverbänden (Abschiebung) wiederholten sich im großen zwischen den einzelnen Armenverbänden untereinander und den verschiedenen Systemen bzw. den vielen, inhaltlich oft abweichenden Ausführungsgesetzgebungen der Bundesstaaten. An den hier anknüpfenden Reformbestrebungen hat M. hervorragenden Anteil genommen. Sie verliefen einmal in der Richtung einer Fortgestaltung der verschiedenen Systeme, sodann einer formellen und materiellen Vereinheitlichung des deutschen Armenrechts. Wegen der Einzelheiten sei auf die Schriften des Deutschen Vereins f. A. u. W. verwiesen. Die formelle Rechtsgleichheit wurde noch vor dem Kriege hergestellt. Man hatte die Wahl zwischen den verschiedenen Systemen, von denen man nur ein System unter Beseitigung der beiden anderen auf das Reich auszudehnen brauchte.[232]) Tatsächlich entschied man sich für das UWG, das in Elsaß-Lothringen 1908, in Bayern 1913 eingeführt wurde. Das Verdienst hieran gebührt vor allem dem Deutschen Verein f. A. u. W. Die materielle Vereinheitlichung wurde dann nach dem Kriege in der vielgerühmten[233]) Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. 2. 1924, den Reichsgrundsätzen vom 4. 12. 1924 und den amtlichen Erläuterungen des Reichsarbeitsministers und Reichsinnenministers vom 4. 12. 1924 verwirklicht.

§ 14. Das Verhältnis der öffentlichen Fürsorgeträger zueinander.

1. Das Problem der gerechten Verteilung der Armenlast.

„Die Geschichte der Armengesetzgebung im engeren Sinne ist nichts anderes als die Geschichte der Versuche, die Armenlast gerecht zu verteilen".[234]) Um zweierlei handelt es sich bei dem Problem der

---

[232]) M., Schmollers Jahrb. 1887, S. 361.

[233]) Ueber die Fortschritte des neuen Fürsorgerechts gegenüber dem UWG s. die einschlägige Literatur.

[234]) M., Armengesetzgebung, S. 210. Mit „Armenlast" wird nach M. (ebda, S. 211) regelmäßig ein zweifaches bezeichnet: „einmal der durch die Armut erzeugte Druck im allgemeinen und zweitens derjenige Druck, welchen die Armutszustände auf den einzelnen Armenverband in Gemäßheit seiner Verpflichtung zur öffentlichen Armenpflege ausüben." Hier interessiert nur die zweite Wortbedeutung. Ueber die Zusammenset-

gerechten Verteilung der Armenlast: a) um die ausgleichende Gerechtigkeit zwischen den Armenverbänden, b) um die Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit des einzelnen Verbandes.

a) Die Verteilung der Armenlast unter den Armenverbänden.

Unter den Grundsätzen der staatlichen Armenpflege nimmt nach M. die erste Stelle der ein, daß aus staatspolitischen Gründen kein Bedürftiger an irgend einem Orte des Staatsgebietes ohne Hilfe bleiben soll. Erst in zweiter Linie werde dann bestimmt, wer den hierfür erforderlichen Aufwand endgültig tragen soll.[235]) Diese letztliche Verpflichtung ruhte nach allen Armengesetzgebungen bei dem Verband, in dem der Bedürftige den Mittelpunkt seiner wirtschaftlichen Tätigkeit hatte. Die Armenlast galt also als Ausgleichung der durch das Individuum dem Armenverband gebrachten wirtschaftlichen Vorteile.

M. nennt diese Regelung „natürlich und billig",[236]) und man wird ihm nur zustimmen. Es ist gerecht, die Unterstützungspflicht als Kehrseite des wirtschaftlichen Erwerbes aufzufassen, so nämlich, daß jene Gemeinde, welche die Früchte der wirtschaftlichen Tätigkeit genossen hat, auch die Armenlast tragen soll, wenn die Arbeitskraft erlahmt und Armenhilfe nötig wird. Strittig können aber die Merkmale sein, nach denen der Bedürftige einer bestimmten Gemeinde angehörig sein soll. Im Geltungsgebiet des Heimatrechts und des UWG war die Zugehörigkeit grundverschieden geregelt, hier weniger streng als dort.[237]) Nach der RFV ist der „gewöhnliche Aufenthalt" entscheidend, im Gegensatz zu dem befristeten Aufenthalt des UWG, wodurch die verwaltungstechnische Arbeit wesentlich erleichtert wird. Dem UWG folgend, legt M. die endgültige Armenlast dahin, „wo das Individuum wahrscheinlich am engsten durch wirtschaftliche und persönliche Beziehungen verknüpft ist", nämlich dort, „wo es sich eine bestimmte Zeit hindurch aufgehalten hat."[238]) Näherhin findet er die zweijährige Fristbestimmung und den Beginn der armenrechtlichen Mündigkeit bei 24 Jahren billig; dagegen hat er die Verkürzung der Frist für den Erwerb des UW auf 1 Jahr und die Herabsetzung des

---

zung der Armenlast s. M., Conrads Jahrb. 1886, S. 433; Buehl, Armenwesen, S. 205 f., Evert, Zeitschr. d. kgl. preuß. Stat. Bür. 1889, S. 92. Wie erinnerlich, regelt die Reichsgesetzgebung im UWG und in der R. F. V. die Verteilung der Armenlast unter die verschiedenen Verbände, während die Belastung der einzelnen Verbände nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit Landesgesetzlich geordnet wird.

[235]) M., Armengesetzgebung, S. 229.

[236]) M., Armengesetzgebung, S. 217; ähnlich der Standpunkt der Reichstagskommission gelegentlich der Beratung des UWG (zit. ebda, 217) und der bayerischen Denkschrift über die Abänderung der bayer. Heimat- und Armengesetzgebung von 1911 (Z. f. d. Armenwesen, 1912, S. 45). Der Deutsche Verein f. A. u. W. hat den Grundsatz des „wirtschaftlichen Aequivalents" mehrmals anerkannt (Schr. Heft 76 (1906), S. 43.

[237]) s. Fleischmann-Ruland, ebda.

[238]) M., Armengesetzgebung, S. 214.

Mündigkeitsalters von 24 auf 18 Jahre durch die Novelle zum UWG von 1908 abgelehnt.[239])

In den Fällen, wo wegen Nichterfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen ein UW nicht erworben wurde, bei den sog. Landarmen, zog das UWG die Landarmenverbände zur Armenlast heran. Hier versagt nun — der einzige Ausnahmefall nach M. — der Gedanke des wirtschaftlichen Aequivalents.[240]) Schon die Vermutung spreche dafür, daß die Landarmen, die nirgends festen Fuß faßten und infolgedessen keinen UW erlangten, mit der unsteten, unwirtschaftlichen Bevölkerung identisch sind und dem unterstützenden Landarmenverband keine wirtschaftlichen Vorteile bringen konnten. Tatsächlich weiß man denn auch, daß die Landarmeneigenschaft sowohl Ursache wie Folge der Verbrecher- und Vagabundenlaufbahn ist, und daß die Landarmen den Landarmenverbänden nicht nur nicht wirtschaftliche Vorteile bringen, sondern sie sogar schwer schädigen.[241]) Gleichwohl entbehrt die finanzielle Verpflichtung der Landarmenverbände nicht des Rechtsgrundes. Dieser liegt nach M. in der Rechtspflicht des Staates, selber einzutreten, wenn verpflichtete Armenverbände nicht vorhanden oder nicht zu ermitteln sind, eine Tätigkeit, die im Gebiet des UWG. den Landarmenverbänden übertragen war.[242]) So schließt sich der Kreis. Wo der Grundsatz des wirtschaftlichen Aequivalents nicht ausreicht, um die Armenlast gerecht zu verteilen, greift das Institut der Landarmenverbände als ergänzendes Mittel ein.

b) Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Armenverbände.

Nun leuchtet ein, daß für die gerechte Belastung nicht nur die Regelung der endgültigen Verpflichtung von Bedeutung ist, sondern auch das Verhältnis der Armenlast zu den übrigen öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen des belasteten Verbandes. Diese Maßgabe der finanziellen Leistungsfähigkeit ist für den Gesetzgeber zunächst wieder ohne Belang. Es handelt sich für ihn zunächst darum, unter allen Umständen fürsorgepflichtige Organe zu bestimmen, wobei verwaltungstechnische Gesichtspunkte leitend sind. So kommt es denn, daß das Gesetz alle Armenverbände, die finanziell leistungsfähigen und die leistungsunfähigen, als qualitativ gleichartig koordiniert.[243]) Tatsächlich ist aber die finanzielle Qualifikation außerordentlich verschieden und erfordert Berücksichtigung. Eine scharfe Grenze bezüglich der Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden läßt sich freilich schwer ziehen. M. wendet als Maßstab die Staatssteuerkraft, d. h. den Durchschnittsbetrag an Staatssteuern an. So zweifellos unfähig die kleinsten Gemeinden seien, so zweifellos leistungsfähig seien die größeren und größten; zwischen ihnen liege eine Zahl von Gemeinden,

---

[239]) M., Schr. d. D. V. Heft 76, 1906, S. 76.
[240]) Begründung s. Armengesetzgebung, S. 229.
[241]) M., ebda. vgl. auch die Berichte bei M., das Landarmenwesen, Schr. d. D. V. Heft 10, 1890, S. 63, 67.
[242]) M., Armengesetzgebung, S. 229.
[243]) M., ebda S. 257.

die bald leistungsfähig, bald leistungsunfähig sind. Die Fülle der hier in Betracht fallenden individuellen Bedingungen und Zustände könne nicht erschöpfend werden, wie allerdings jeder Blick in eine Kommunalfinanzstatistik lehrt.[244]) Immerhin lassen sich gewisse Regelmäßigkeiten feststellen. So tritt, je größer der Armenverband ist, um so mehr die Frage der finanziellen Leistungsfähigkeit zurück vor der großen und schwierigen Frage der Organisation, während die Organisation um so weniger Schwierigkeiten macht, je kleiner die Verhältnisse sind.[245]) Die Belastung schreitet ferner von Osten nach Westen, vom Lande nach den Städten in einer gewissen Gleichmäßigkeit fort.[246]) Mit zunehmender Größe der Gemeinwirtschaften gleichen sich die Zufälligkeiten aus, und von einem gewissen Punkte an können einzelne Fälle für die Armenlast nicht mehr von Bedeutung sein; vielmehr sind es nur noch ganze Kategorien von Fällen, welche die Höhe des Armenaufwandes bedingen und unter Umständen eine gewisse Leistungsunfähigkeit zur Folge haben.[247])

Es bedarf keiner Frage, daß leistungsschwache und -unfähige Verbände befähigt werden müssen, ihre gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen. M. gibt hier beachtliche Mittel an. Er nennt z. B.: Bildung von Gesamtarmenverbänden und Zweckverbänden, Beteiligung der größeren Verbände (Landarmenverbände) an der Armenlast, insbesondere a) durch Gewährung von Beihilfen an unvermögende Ortsarmenverbände, sei es durch allgemeine Beihilfen nach Maßgabe des Steuerfußes, sei es durch Gewährung von Kopfbeiträgen für den einzelnen Fall; b) durch vollständige Uebernahme einzelner Zweige der öffentlichen Fürsorge; schließlich Schaffung von Fürsorgeeinrichtungen in den ihrer entbehrenden Gebieten; direkte Staatshilfe bei außerordentlichen Notständen.[248]) Da diese Mittel in den Schriften des Deutschen Vereins f. A. u. W. häufiger erörtert wurden, teilweise im alten und neuen Fürsorgerecht schon vorgesehen sind,[249]) sei darauf verwiesen.

---

[244]) Ebda, S. 240, 250.

[245]) M., Z. f. d. Armenwesen, 1910, S. 34. Die Schriften des Deutschen Vereins f. A. u. W. bestätigen diese Beobachtung immer wieder.

[246]) M., Armengesetzgebung, S. 249; statistische Belege, ebda S. 250; Mehrlein, Die Verteilung der Armenlast, Schr. d. D. V. Heft 70, 1902.

[247]) M., ebda, S. 246; s. die Beispiele aus kleinen Gemeinden bei M. (S. 241), wo einzelne Armenpflegefälle mit relativ geringen Summen (50, 60, 90, 100, 200 Mark) den ganzen Gemeindehaushalt aus dem Gleichgewicht brachten. Nach Bolzau, Fürsorgerecht und Caritas, S. 2, „kam es nicht selten vor, daß ein einzelner Unterstützungsfall das ganze Finanzwesen einer Gemeinde in Unordnung brachte". Mangelnde finanzielle Leistungsfähigkeit ist auch ein Hauptgrund der sog. Abschiebung.

[248]) Schr. d. D. V. Heft 76, 1906, S. 78; weiteres s. M., Armengesetzgebung; Das Landarmenwesen; Drechsler, Schr. d. D. V. Heft 100 (1913), S. 49 ff; Siegel, Ueber Staatshilfe bei wirtschaftlichen Notständen, Tübinger Zeitschr. f. d. ges. St. W. 1882, Bd. 38.

[249]) S. M., Generalbericht 1905; § 3 UWG.; § 36 des preuß. Ausf.-Gesetzes vom 8. 3. 1871 zum UWG.; preuß. Gesetz betr. die Erweiterung

2. Der Staat als Träger der öffentlichen Gesamtarmenlast.

Unter den Möglichkeiten, die Armenlast gerecht zu verteilen, ist auch die unmittelbare Uebernahme derselben auf den Staat erwogen worden.[250]) Der Staat könne — überlegte man — seine Anordnungen auch unmittelbar durchführen und den hiermit verbundenen Aufwand übernehmen, wie er es z. B. in Ansehung des Militär- und Justizwesens tue. M. prüft diese Möglichkeit näher und kommt dabei zu einem ablehnenden Urteil.

a) macht er historische Bedenken geltend. Es sei nicht bloß eine Frage der Opportunität, ob der Staat oder die Gemeinde die Armenlast tragen soll, vielmehr liege die Verpflichtung der letzteren tief in ihrer historischen Entwicklung begründet. „Die Fürsorge für Arme und Kranke ist ihrer ersten Betätigung nach Sache der kirchlichen Gemeinde gewesen; noch heute baut sich die politische Gemeinde in England vollkommen, in Deutschland zum Teil auf diesem Grunde auf. Mit dem Versiegen der kirchlichen Gemeindearmenpflege in Deutschland trat die engere Lebensgemeinschaft, Gutsherrschaft, Zunft, Gilde usw., an deren Stelle, um in der weiteren Entwicklung von dem untersten politischen Selbstverwaltungskörper — der Gemeinde — teilweise ersetzt zu werden.[251])

Dieses geschichtliche Argument vermag für sich nicht zu überzeugen. So wichtig und staatspolitisch weise es immer sein wird, überkommene Formen der Geschichte zu erhalten und bei Neuerungen an die Tradition anzuknüpfen, so ist doch niemand unter allen Umständen an geschichtliche Formen und Vorbilder gebunden. Die Entwicklung kann auch neue Bahnen beschreiten und muß es in unserem

---

der Armenlast von 1891; §§ 2 ff. RFV, hierzu das Ausführungsrecht der Länder s. Bolzau, ebda, S. 78 ff.

[250]) M., Armengesetzgebung, S. 298 ff.; Z. f. d. Armenwesen 1909, S. 151; Schr. d. D. V. Heft 76 (1906), S. 30; Heft 73 (1905), S. 119.

[251]) Armengesetzgebung, S. 311; so auch Huzel, Schr. d. D. V. Heft 8 (1889), S. 157; Flesch, ebda, Heft 10 (1889), S. 102. Daß die öffentliche Armenpflege in allen Ländern der abendländischen Kultur als werktätige Liebesübung der christlichen Gemeinden begann, wird belegt bei Hefele, Konziliengeschichte, Bd. III, 3. Aufl., Freiburg i. B. 1883, S. 23, Boretius, Capitularia regum Francorum, tom. I., Hannoveri, p. 60, 132, 174. Der Uebergang dieser kirchlichen Fürsorge zur kirchlich-bürgerlichen und demnächst zur vollbürgerlichen Fürsorge erfolgte in der Reformation. S. L. Feuchtwanger, Geschichte d. sozialen Politik u. d. Armenwesens im Zeitalter der Reformation, Schmollers Jahrb. 1909, S. 167 ff, 191 ff. Das preuß. Allg. Landrecht hat mit der überkommenen Ansicht, daß die Gemeinden die berufenen Träger der Armenlast sind, nicht gebrochen. Zur Interpretation des scheinbar anders lautenden § 1, Titel 19, Teil II s. M., Armengesetzgebung, S. 311 f. Ueber den modernen Standpunkt vgl. die amtliche Begründung der preußischen Ausführungsverordnung zur RFV von 1924, wonach die Fürsorgeaufgaben entsprechend dem bisherigen Rechtszustande den Gemeinden oder Gemeindeverbänden als „Selbstverwaltungsangelegenheiten" übertragen werden. (Baath, ebda, S. 129.)

Falle, wenn die Uebernahme der Armenlast auf den Staat zweckmäßiger wäre als die Verpflichtung der Gemeinden. Hier zeigt sich nun, daß eine Aenderung des Bestehenden nicht wünschenswert ist.

b) führt nämlich M. gewichtige finanzwirtschaftliche Bedenken an. Eine vernünftige Bemessung der Ausgaben sei nicht anders zu erwarten, als wenn der vorausgabende Armenverband die Armenmittel ganz oder teilweise selber aufbringen müsse. Das eigene finanzielle Interesse zwinge eben von selbst zu einer geordneten Finanzwirtschaft. Würde hingegen der über die Steuerkraft hinausgehende bzw. hinter ihm zurückbleibende Aufwand ohne weiteres vom Staate ersetzt, so sei eine flotte bzw. karge Finanzwirtschaft zu befürchten, die in beiden Fällen Armut großzieht.[252]) Ferner würden viele Privatkräfte und -mittel wegfallen; Stiftungen würden seltener; die Rechte und Interessen einer großen Zahl von Gemeinden und Anstalten, die mit größeren oder geringeren Stiftungsmitteln ausgestattet sind, würden durch den Einzug derselben oder wenigstens durch die Umlage der allgemeinen Armensteuern nach dem gewöhnlichen Besteuerungsmaßstab in höchstem Maße verletzt.

c) führt M. noch verwaltungstechnische Bedenken an. Der Ausdruck „Gesamtarmenlast" stehe auf dem Papier sehr gut an; wie dieselbe in Wirklichkeit werden soll, dürfe schwerer zu sagen sein. Ebenso sei der Verteilungsschlüssel der Aufbringungen und Ueberweisungen[254]) außerordentlich schwer zu bestimmen. Es würde ein ungeheurer Apparat, eine Unsumme von Schreibarbeit und Kasuistik nötig sein, um zwischen den vielen Tausenden von Armenverbänden die Ausgleichsrechnung herbeizuführen. Da ferner dem Gedanken der Staatsarmenlast immer nur die Behandlung der Armenverbände von gleichen Gesichtspunkten aus entspreche, seien die ärgsten Härten und Ungerechtigkeiten unvermeidbar. Schließlich könne der Staat nicht darauf verzichten, die Ausgaben des einzelnen Verbandes auf das sorgfältigste zu kontrollieren, in die Verwaltung einzugreifen, kurz eine Bevormundung herzustellen, welche bei den eigentümlichen Verhältnissen der Armenpflege, besonders angesichts der Mitarbeit ehrenamtlicher Kräfte, ebenso unerträglich wie unzweckmäßig sein würde.[255])

---

[252]) Diese Befürchtung hat in der Tat eine reiche Erfahrung zur Seite. Noch immer hat sich gezeigt, daß das Vorhandensein reichlicher Armenmittel über das Bedürfnis hinaus sowie die Fürsorge für fremde Rechnung schwere Gefahren enthält. Vgl. z. B. die häufigen Klagen über die flottere Wirtschaft der Ortsarmenverbände zu Lasten der Landarmenverbände oder überhaupt aus fremden Mitteln bei M., Landarmenwesen, Schr. d. D. V. Heft 10 (1890), S. 48 ff. Ob das System der Staatsarmenlast billiger ist, scheint danach sehr fraglich.

[253]) Armengesetzgebung, S. 307; ähnliche Bedenken hat Fleischmann, Schr. d. D. V. Heft 73 (1905), S. 118 f.

[254]) Man denke an die Schwierigkeiten des „Finanzausgleiches" nach dem Kriege.

[255]) M., Armengesetzgebung, S. 306 ff.; Fleischmann, S. 119.

Nach allem erscheinen die Selbstverwaltungskörper, namentlich die Gemeinden, nach wie vor als die berufenen Träger der Armenfürsorge, sowohl hinsichtlich ihrer Ausübung wie ihrer Kosten.

§ 15. Die private Fürsorge.

1. Ihr Lebensrecht.

Die Existenzberechtigung der freien Fürsorge, die in der Literatur nicht unbestritten ist,[256]) war für M. nie fraglich. Er nannte das amtliche Verbot aller privaten Liebestätigkeit, das man gelegentlich vertreten hat,[257]) „eine am Schreibtisch erdachte Torheit, die Geist und Wert der freien Liebestätigkeit verkennt und an deren praktische Durchführung ernstlich von keiner Seite gedacht worden ist".[258]) Das Lebensrecht stand daher für ihn so fest, daß er nicht glaubte, es noch eigens erweisen zu müssen. Wohl führt er in anderem Zusammenhang einige überzeugende Gründe dafür an, so die geschichtliche Priorität der privaten Fürsorge vor der öffentlichen Tätigkeit,[259]) „den natürlichen Trieb der freien Barmherzigkeit",[260]) den „fast selbstverständlichen subsidiären Charakter der öffentlichen Armenpflege", die nie mehr als letzte Zuflucht sein soll und will.[261]) Ferner macht M. wirtschaftliche Ueberlegungen dafür geltend. Gegenüber der ungeheuren Mannigfaltigkeit des Lebens und der Not seien die mannigfachsten Hilfseinrichtungen nützlich und notwendig, allerdings unter der Voraussetzung planmäßigen Zusammenwirkens.[262]) Die private Fürsorge ergänze die öffentliche Tätigkeit, indem sie als „Pionier" neue Arbeitsgebiete besetze und für die öffentliche Fürsorge vorbereite, ihr Aufgaben abnehme und ihre auf das Notwendige beschränkten Leistungen nach der Seite des Wünschenswerten, Nützlichen, selbst Ueberflüssigen ergänze.[263]) Durch all dies erleichtere sie die gesetzlichen Armenlasten, die bei etwaigem Nachlassen der privaten Fürsorge erheblicher werden müßten.[264]) Unter gewissen Umständen gibt M. der freien Fürsorge sogar den Vorzug vor der öffentlichen. „Wenn wirklich alle Kreise sich so lebendig rühren

---

[256]) s. H. Weber, Das Lebensrecht der Wohlfahrtspflege, Essen 1920.

[257]) M., Armengesetzgebung, S. 68.

[258]) M., Armenpflege, S. 74.

[259]) Armengesetzgebung, S. 79; ebenso Flesch, Schr. d. D. V. Heft 56 (1906), S. 31.

[260]) Armenpflege, S. 52; die freie Fürsorge findet also eine Stütze im Naturrecht.

[261]) Ebda, S. 83.

[262]) Ebda, S. 74.

[263]) Ebda.

[264]) Armengesetzgebung, S. 78; ähnlich Ruland, Schr. d. D. V. Heft 99 (1913), S. 55: „Sie (sc. die private Fürsorge) ist unentbehrlich; denn nicht einmal die einfachste Form der Armenpflege kann die private Armenhilfe entbehren." Samter, ebda, S. 67: „Die öffentliche Armenpflege und die Gemeinden können nicht alles leisten; vieles kann nur durch die private Wohltätigkeit geschehen; gerade wer in der Praxis steht, kennt die Grenzen genau."

möchten, wenn wir das Vertrauen haben könnten, daß nicht die Uebelstände einer sehr ungleichen Lastenverteilung, einer sehr willkürlichen und nicht mehr gerechten Gabenverteilung eintreten, dann würde ich nicht sagen: fort mit der Privatwohltätigkeit, sondern fort mit der öffentlichen Armenpflege, soweit sie nicht ganz bestimmte technische Aufgaben zu erfüllen hat, wie Anstalts- und Krankenpflege, was ja die Privatwohltätigkeit nicht allein kann." [265]) Hat daher die private Fürsorge ein wohlbegründetes Lebensrecht, so ist dieses doch nicht schrankenlos. Der Internationale Kongreß f. A. u. W. 1900 in Paris einigte sich auf den Satz, „daß sich die Privatwohltätigkeit derjenigen Kontrolle zu unterwerfen habe, die durch das Gesetz vorgesehen sei". M. nennt diesen Satz „farblos" und „im Grunde selbstverständlich".[266]) Es kommt also darauf an, wann derartige Gesetze zur Verhinderung von Mißbrauch usw. geschaffen werden können, eine Frage, die M. leider nicht weiter untersucht. Jedenfalls ist gewiß, daß er ein staatliches Ordnungsrecht angenommen hat.[267]) Da er dies nicht näher begründet, insbesondere unerörtert läßt, wann und wieweit eine Kontrolle vorgesehen werden kann, ist eine Stellungnahme nicht möglich.

2. Die Träger.

Wie alle Bildungen der freien privaten Initiative sind auch die privaten Fürsorgebestrebungen vielgestaltig. An die erste Stelle setzt M. die kirchliche (konfessionelle) Armenfürsorge, worunter er die weltanschaulich gebundenen Träger zusammenfaßt.

a) Die kirchliche (konfessionelle) Armenpflege.

Die Fürsorge der beiden Kirchen verfolgt nach M. gegenwärtig das Bestreben, die öffentliche Tätigkeit durch Gemeindearmenpflege im Sinne der alten christlichen Gemeinde zu ergänzen.[268]) Sie ganz zu ersetzen sei nicht ihre Absicht; eine solche würde zudem für absehbare Zeit aussichtslos sein. Denn die bürgerliche Gemeinde umfasse auch Mitglieder, die nicht zu der Kirchengemeinschaft gehören, welche in der Gemeinde die Mehrheit hat, oder die überhaupt außerhalb einer Kirchengemeinschaft stehen. Ferner könne man armenpolizeiliche Maßnahmen zum Schutze der Gesellschaft nicht entbehren.[269]) Diese Feststellungen haben zugleich Bedeutung für den prinzipiellen, besonders in den romanischen Ländern erörterten Streit über die größere Zweckmäßigkeit der kirchlichen vor der staatlichen Fürsorge und umgekehrt.

Trotz der nur ergänzenden Stellung bleibe aber der kirchlichen Fürsorge ein sehr weites Feld zur leiblichen und seelischen Hilfe auf

---

[265]) M., Schr. d. D. V. Heft 28 (1898), S. 95.
[266]) M., Bericht über d. Internat. Kongreß f. A. u. W. in Paris 1900, Berlin 1901, S. 11.
[267]) Ebda; Schr. d. D. V. Heft 15 (1891), S. 91.
[268]) So auch Buehl, Armenwesen, S. 192.
[269]) M., Armenpflege, S. 58 f.
[270]) M., Armenpflege, S. 59 ff.; Schr. d. D. V. Heft 56 (1901), S. 25.

der Grundlage des Gemeindeverbandes. In diesem Sinne haben, wie M. anerkennt, die katholische Geistlichkeit, Ordensgenossenschaften, Vinzenz-, Elisabethvereine usf. und auf evangelischer Seite die Innere Mission verdienstvoll gearbeitet. Auch über die jüdische Wohltätigkeit und die Hilfsarbeit der Heilsarmee urteilt er sehr lobend.

b) Das Vereinswesen.

Der Unterschied der Vereinspflege von der kirchlichen (konfessionellen) Fürsorge tritt bei M. nicht klar hervor; beides geht ineinander über. Doch scheint er zur Vereinspflege in erster Linie die außerkirchlichen und überkonfessionellen Bestrebungen wie die humanitären, philanthropischen Einrichtungen zu rechnen.

Unsere Zeit steht nach M. im Zeichen der Vereinsgründungen.[271]) Ihre Zahl auch nur annähernd zu bestimmen, sei schwer, wenn nicht unmöglich; ebenso sind die Vereinszwecke äußerst mannigfach und so zahlreich, wie es Mittel der Hilfe gibt. Man kann hier unterscheiden zwischen ausschließlichen Pflegevereinen mit allgemeinen oder Sonderzwecken, Vereinen ohne Pflegetätigkeit und solchen mit gemischten Zwecken. Eine Eigentümlichkeit des modernen Vereinswesens ist, daß sie, im Gegensatz zu den Zünften, nicht den ganzen Menschen in allen Beziehungen in Anspruch nehmen, sondern nur einen Teil seiner Zeit und seines Geldes. Während früher jemand nur e i n e m Verein angehören konnte, kann er heute Mitglied von hundert Vereinen sein, deren großer Mehrzahl er nur durch Geld Beistand zu leisten braucht. Es kommt daher bei den Vereinen unserer Zeit meist nicht so sehr auf die Beschaffenheit der Einzelmitglieder als auf ihre Leiter und diejenigen an, denen das Gedeihen des Vereins persönlich am Herzen liegt. Dies hat nach M. seine Gefahren und Vorzüge; die Gefahr, daß jeder, der irgendeinen Zweck im Auge hat, hierfür einen Sonderverein gründet ohne Rücksicht darauf, ob ähnliche Vereine gleiche Zwecke verfolgen, den Vorzug, daß für sehr viele Zwecke, die sonst nicht beachtet werden würden, durch Vereinigung Mittel und Kräfte beschafft werden. Man werde die Mängel mit den Vorzügen in Kauf nehmen und ihren üblen Folgen durch planmäßige Verbindung entgegenwirken müssen. Tatsächlich haben nach M. jene Vereine, deren Gründung besonderen Anlässen oder der Initiative einzelner Personen entsprang, die einen bestimmten Notstand besonders scharf empfanden, ganz besonders viel und Nützliches geleistet. Denn nur da, wo dies der Fall sei, pflegen sich die Gründer ganz besonders für die Sache zu interessieren, für sie zu arbeiten, Opfer zu bringen, andere zu Opfern anzuregen.[272])

---

[271]) Zum folgenden s. M., Armenpflege, S. 69 f.

[272]) Ueber diese Erfahrungstatsache, welche die geheimnisvollen Erfolge großer Caritasgestalten, der Don Bosco, Pater Cyprian Fröhlich, v. Bodelschwingh, Booth, Barnardo erklärt, s. Greven, Die Arbeiterkolonie, 1893, S. 74. Nach Klumker, Schr. d. D. V. Heft 99 (1913), S. 61 f. sind es in der Geschichte niemals die großen saturierten Stiftungen gewesen, sondern Persönlichkeiten und Organisationen, welche auf dem Gebiete der

So sehr Persönlichkeiten die Vereinsentwicklung bestimmen, so bedeuten sie doch nicht alles. Wichtig ist nach M. auch der Vereinszweck, die Organisation und Geschäftsführung. Diese drei Faktoren, persönlicher Eifer, genügende Organisation und Vereinszweck, tragen also das Vereinswesen.[273]) An einem von ihnen fehlt es daher auch, wenn Vereine zugrunde gehen oder ein nutzloses Dasein führen. So gehen nach M. Vereine zugrunde, deren Zweck im wesentlichen erreicht ist,[274]) nach Polligkeit[275]) auch solche, die ihre Tätigkeit nicht immer wieder in der Oeffentlichkeit rechtfertigen können. In beiden Fällen bedeutet dies für die Gesamtentwicklung nur einen Gewinn, da Mittel und Kräfte für neue bzw. dringlichere Aufgaben frei werden. Wie mit großer Regelmäßigkeit beobachtet wird, hat ferner der persönliche Eifer an dem Auf- und Niedergang der Vereine erheblichen Anteil. Häufig verläuft nach M. die Entwicklung so: meist ganz kleine Anfänge und aufopferungsvolle Hingabe einzelner, dann wachsende Teilnahme weiterer Kreise, bis der Verein eine führende Rolle spielt, so daß an seiner Spitze zu stehen auch für andere der Gegenstand des Eifers und des Ehrgeizes wird; endlich, wenn dieser erste Eifer nachgelassen hat, ein Heruntergehen des Vereins von seiner Höhe, Sinken der Mitgliederzahl, Verminderung der Beiträge usw. Namentlich bieten die Antibettelvereine hierfür treffende Belege. Schließlich ist auch die Art der inneren und äußeren Organisation erheblich. Nach den persönlichen Wahrnehmungen M.s gehen viele Vereine zugrunde oder sind unnütz, weil sie auf die äußeren Einrichtungen, wie Registerführung, Formularwesen u. ä., zu geringes Gewicht legen.[276])

c) Das Stiftungswesen.

Die milde Stiftungspflege bildet nach M. einen „Teil der Privatwohltätigkeit mit der Maßgabe, daß es sich nicht um lebendige Betätigung der Barmherzigkeit handelt, sondern um einen ein für allemal gebundenen Willen, in dessen Namen Wohltätigkeit geübt werden soll".[277]) Die Stiftungen unterscheiden sich von einmaligen Geschenken und Gaben dadurch, daß in der Regel nur der Ertrag des Stiftungsvermögens verwendet, der Grundstock selbst nicht angegriffen werden darf. Um ein größeres Kapital zur Verfügung zu stellen, werden auch wohl die Zinsen bis zu einem bestimmten Betrag

---

Wohltätigkeit führten und leiteten, neue Ideen und Methoden aufbrachten, neue Arbeitsfelder der Fürsorge urbar machten.

[273]) Dasselbe will Polligkeit, Schr. d. D. V. Heft 99 (1913), S. 70 sagen: „Diejenigen Vereine werden dem Ideal am nächsten kommen, die sich als eine auf einheitlicher sittlicher Weltanschauung gegründete Gesinnungsgemeinschaft darstellen und, von einem einheitlichen starken Willen getragen, einem klar erfaßten Ziele in der Fürsorgearbeit zustreben."

[274]) M., Armenpflege, S. 70.

[275]) Schr. d. D. V. Heft 99 (1913), S. 71.

[276]) Armenpflege, S. 71.

[277]) M., Generalbericht 1905, S. 100.

aufgesammelt.[278]) Ein Ueberblick über die gesamten Leistungen der Stiftungen ist uns nach M. nicht vergönnt. Doch überträfe die heutige Stiftungspflege bei weitem die früheren Leistungen[279]) Bemerkenswert ist ferner das Ueberwiegen der Wohltätigkeits- und Unterrichtsstiftungen in den Städten gegenüber dem Vorwiegen der Kultusstiftungen (Lesen von Messen usf.) auf dem Lande, sowie das Zurücktreten der letzteren vor jenen im Laufe der Zeit.[280])

Einen Hauptübelstand der Stiftungen sieht M. mit vielen anderen darin, daß der in der Stiftungsurkunde niedergelegte Wille des Verstorbenen für alle Zeiten für die Verwaltung bindend bleibt, selbst wenn der Stiftungszweck wegen der veränderten Zeitverhältnisse veraltet oder sinnlos geworden ist oder mit den eingesetzten Mitteln nicht mehr erreicht werden kann. Der zweite gefährliche Punkt sei die Gedankenlosigkeit so vieler Stifter, die mit dem wirklichen Bedürfnis der Armut und den vorhandenen Einrichtungen zu ihrer Abhilfe nicht vertraut sind. So entständen die nutzlosen, unvernünftigen und schädlichen Stiftungen, die Mittel und Kräfte verschwenden und eine Plage sind. Die Gesetzgebung der Staaten habe nur in sehr zurückhaltender Weise den ärgsten Mißständen zu begegnen versucht. Insbesondere trage das BGB. dem häufig geäußerten Wunsch keine Rechnung, alte und unnütz gewordene Stiftungen, wie die Almosenstiftungen, beseitigen zu können, um sie besseren Zwecken zuzuführen. Die Beseitigung sei nur zulässig, wenn die Erfüllung des Stiftungszwecks unmöglich geworden ist oder das Gemeinwohl gefährdet sei (§ 87 BGB.), zwei Voraussetzungen, die sehr selten zuträfen, während die Nutzlosigkeit einer Stiftung sehr häufig vorliegt.[282])

Allerdings ist das Stiftungsrecht nach M. eine Materie, die bedachtsam geregelt werden muß. Man dürfe weder den privaten Wohltätigkeitssinn durch zu strenge allgemeine Vorschriften eindämmen noch die Armenfürsorge durch Vorschriften schablonisieren

---

[278]) M., Armenpflege, S. 65.

[279]) M. sagt dies von seiner Zeit. Jastrow, Gut und Blut fürs Vaterland, Berlin 1917, S. 42, schätzte das Stiftungsvermögen für das Deutsche Reich vor dem Kriege auf 12—13 Milliarden. Diese Schätzung umfaßt alle Stiftungsarten; immerhin dürfte auch nach Abzug der nichteigentlichen Armenstiftungen eine recht ansehnliche Summe bleiben. Wieweit inzwischen durch den Schwund des Volksvermögens infolge Krieg und Inflation die Stiftungsbestände entwertet und der private Stiftungswille geschwächt wurde, sei dahingestellt. Einiges bei Karstedt, HwB der Wohlfahrtspflege, 1. Aufl., Berlin 1924, S. 370.

[280]) M., Armengesetzgebung, S. 237; statistische Belege für Bayern s. H. Schorer, Die Wohltätigkeitsanstalten Bayerns, München 1902.

[281]) M., Armenpflege, S. 65; Schr. d. D. V. Heft 9 (1890), S. 15.

[282]) M., Armenpflege, S. 66 f. Weiteres über das landesgesetzliche Stiftungsrecht in Deutschland vor Inkrafttreten des BGB., das eine Vereinheitlichung brachte, s. Emminghaus-Flesch, Schr. d. D. V. Heft 1 (1886), S. 6 ff.; über das Stiftungsrecht des BGB. vgl. Cuno, Schr. d. D. V. Heft 45 (1899), S. 57 ff.

und zentralisieren. Vielmehr hat das Stiftungsrecht nach dem Leitsatz des Deutschen Vereins f. A. u. W. von 1886, dem auch M. zustimmt, „bei möglichster Schonung der in solchen Stiftungen zum Ausdruck gelangenden menschenfreundlichen Gesinnung und Willensäußerung den entstehenden und bestehenden Armenstiftungen eine dauernd wohltätige Wirkung, insbesondere auch in der Richtung einer steten Uebereinstimmung mit der gesetzlich geordneten öffentlichen Armenfürsorge zu sichern".[283]) M. will also dem freien Willen der Stifter keine Fesseln anlegen, aber ihre wohlwollende Absicht ordnen, in die richtigen Bahnen lenken und vor Zweckverfehlung schützen. Dies ist der einzig mögliche Standpunkt, der auf dem Boden der bestehenden Gesellschaftsordnung mit Eigentumsrecht und Testierfreiheit private und öffentliche Interessen in Einklang zu bringen sucht. Der Standpunkt ist auch weise, da die Armenfürsorge „ohne Armenstiftungen derzeit und noch für lange Zeit vollständig ungenügend sein würde".[284]

M. fordert daher, daß sich die Stifter über die wahren Bedürfnisse der Not unterrichten oder sich durch Sachverständige beraten lassen,[285]) daß den Stiftungen ferner im allgemeinen öffentlichen, durch die Staatsgewalt vertretenen Interesse gesetzliche Beschränkungen auferlegt würden, die freilich genau zu normieren und vor Mißbrauch sicherzustellen sind. Solche Garantien gegen Mißbrauch seien um so notwendiger, je schärfer der Eingriff in die Privatrechtssphäre ist. M. denkt sie sich durch Schaffung eines aus Laien und Richtern zusammengesetzten Verwaltungsgerichtshofes, der in letzter Instanz auf Antrag der Beteiligten (Stiftungsverwaltung, Gemeinde, Staatsbehörde) zu entscheiden hat, ob bestehende Stiftungen nützlich oder schädlich, zu ändern oder aufzuheben, ob neu errichtete überhaupt zuzulassen sind. Voraussetzungen für die Einrichtung solcher Aufsichtsbehörden lägen überall da vor, wo es sich um Stätten alter Kultur handelt, in denen Armen- und Wohlfahrtspflege nach wesentlich anderen als modernen Gesichtspunkten geübt wird.[286])

Die Stiftungsverwaltung selbst will M. in den Händen des im Stiftungsgeschäft verordneten Trägers belassen. Die von Emminghaus[287]) vertretene Forderung, die Verwaltung aller be-

---

[283]) Schr. d. D. V. Heft 2 (1886), S. 76 f., 113.

[284]) Flesch, ebda, S. 69.

[285]) M., Armenpflege, S. 67; so auch Levy, Schr. d. D. V. Heft 98 (1912), S. 70. Levy (S. 74) hält für empfehlenswert, wenn die Stiftungsverwalter bezüglich der Verwendung der Stiftungsmittel „nicht zu sehr begrenzt sind, sondern ihnen nur allgemeine Richtlinien vorgezeichnet und einige prinzipielle Grundlagen gegeben sind". Sie würden sich dann besser der Entwicklung anpassen können. Beispiele solcher Stiftungen ebda, S. 74 ff.

[286]) M., Schr. d. D. V. Heft 2 (1886), S. 77 f.; Heft 52 (1901), S. 105. In England wurde eine solche Stiftungsaufsichtsbehörde durch die Charity Trust act von 1853 geschaffen, nach M. ein nachahmenswertes Vorbild (Schr. d. D. V. Heft 52 (1901), S. 107.

[287]) Schr. d. D. V. Heft 2 (1886), S. 65.

stehenden und neu entstehenden Stiftungen auf die Armenverwaltung zu übernehmen, teilt M. nicht; nach einer gewissen Zeit könnten sich bei den Gemeindebehörden Stiftungsmittel in solchem Maße anhäufen, daß man in einige Verlegenheit komme, wie sie noch zweckmäßig angelegt werden können. So entstände auf anderem Wege derselbe schädliche Ueberfluß, den man bekämpfen wollte.[288])

d) Die Wohltätigkeit einzelner Privater.

Sie bleibt nach M. völlig unbekannt, da sie im stillen geübt wird. Jedenfalls seien die für Zwecke der privaten Wohltätigkeit verwendeten Summen außerordentlich groß.[289]) Eben deshalb verfolgt M. die Privatwohltätigkeit besonders kritisch. Im wesentlichen stimmt sein Urteil mit Buehl überein, der meint: „Ihr Vorzug liegt darin, daß sie an keinerlei Normen und Regeln gebunden und daher am besten in der Lage ist, den so überaus mannigfachen Bedürfnissen des Lebens Rechnung zu tragen. Andererseits besteht ein schwerer Nachteil darin, daß sie vielfach statt in planmäßiger Arbeit der Armut entgegenzuwirken, der augenblicklichen Regung des Herzens folgt und deshalb leicht von Unwürdigen ausgebeutet wird, in welchem Falle sie mit ihren Gaben nicht nur keinen Nutzen stiftet, sondern durch Beförderung von Bettel und Müßiggang direkt schädigend wirkt.“ [290])

M. tadelt deshalb „die von keiner Denktätigkeit begleitete Sentimentalität“, „die prüfungslose Gewähr des Almosens“, „die Unwissenheit der Gebenden“, die von jeher auf dem Gebiete des Armenwesens Unheil angerichtet haben.[291]) Er will diese Schattenseiten durch ihr Gegenteil überwinden (Antibettelvereine, Auskunftstellen u. dgl.).[292]) Vielfach wurde in älterer Zeit durch landesgesetzliche und ortspolizeiliche Vorschriften das Almosengeben überhaupt unter Strafe gestellt.[293]) M. geht auf diese Frage, die einen eigentümlichen Konflikt zwischen der Pflicht des Gehorsams gegen das Strafgesetz und der Pflicht der Barmherzigkeit darstellt, nicht ein. Man muß hier durchaus Buehl [294]) beipflichten, daß es dem Rechtsgefühlt widerstrebt, das Wohltun zu bestrafen. Vielmehr: „Soll die Bevölkerung des planlosen Almosengebens entwöhnt werden, so muß sie die beruhigende Gewißheit haben, daß diejenigen, denen sich ihr Mitleid zuwendet, anderweitig nicht bloß ausreichend, sondern sehr viel besser und zweckmäßiger als durch Bettelpfennige versorgt werden. Soll die Polizeibehörde mit der ganzen Kraft ihrer Amtsgewalt einschrei-

---

[288]) M., ebda, S. 77, 82.

[289]) M., Conrads Jahrb. 1886, S. 382.

[290]) Buehl, Armenwesen, S. 191 f.

[291]) M., Armenpflege, S. 6, 135; Zeitschr. d. Zentralstelle f. Arb.-Wohlf.-Einrichtungen 1897, S. 78; Z. f. d. Armenwesen 1906, S. 291.

[292]) Armenpflege, S. 83.

[293]) Bertsch, Ueber Bettel und Landstreicherei, Laupp, Tübingen 1883, S. 85; Buehl, Armenwesen, S. 197. Die Strafbestimmungen gelangten aber keineswegs zu strikter Durchführung.

[294]) Ebda.

ten dürfen, so muß eine Schutzmaßregel für diejenigen geschaffen werden, deren einziges Vergehen in der Arbeitslosigkeit und deren Folgen besteht." [295])

§ 16. Das Verhältnis zwischen öffentlicher und privater Fürsorge.

i) Vergleichende Gegenüberstellung.

Vergleichen wir theoretisch die öffentliche und private Fürsorge, so finden wir mit M. Gemeinsamkeiten und Verschiedenheiten.

a) Gemeinsamkeiten.

Gemeinsam ist zunächst das angestrebte Ziel. Beide wollen den Bedürftigen wirtschaftlich heben und verselbständigen und damit die Armenfürsorge überflüssig machen.[296]) Gemeinsam sind ferner die Grundsätze der Arbeit. Wesen und Art der Hilfe stimmen überein. Beide müssen die Pflegefälle sorgfältig prüfen, mißbräuchliche Unterstützungen verhüten, die wirklich Bedürftigen klassifizieren und individuell behandeln, d. h. jedem einzelnen zur rechten Zeit, am rechten Ort, mit den rechten, dem jeweiligen Zustand und dem wohlverstandenen Ziel aller Fürsorge entsprechenden Mitteln helfen. Der Gesichtspunkt der Vorbeugung ist hierbei für beide unentbehrlich.[297]) Gemeinsam sind schließlich gewisse praktisch-technische Erfordernisse. So brauchen beide tätige Mittel und Kräfte, eine gewisse Organisation, Bürotechnik u. dgl.

b) Verschiedenheiten.

Diese bestehen zunächst bezüglich des Alters. Die freie Fürsorge „ist uralt, so alt, als Menschen überhaupt zusammen gelebt haben und der Schwache und Hilflose auf die Hilfe des Stärkeren angewiesen war". Die öffentliche Fürsorge ist erst „ein Erzeugnis des modernen Staatswesens, gegründet in den öffentlichen Pflichten der Polizei und Wohlfahrtspflege".[298]) Weiter sind die Triebkräfte verschieden. Die freie Fürsorge wächst aus der „hilfreichen Liebe des Nächsten", die öffentliche Fürsorge aus „gesetzlichem Zwang".[299]) Dieser Gegensatz kehrt in vielen Beziehungen wieder. So erhält von ihm der Grundcharakter der beiden Hilfsträger sein unterschiedliches Gepräge.[300]) Die öffentliche Fürsorge ist „erzwingbar" und bewegt sich in „strengen, amtlichen, der Beschwerde, Klage, Rüge unterworfenen Formen". Sie hat etwas Rationales, Autoritäres an sich; man fordert von ihr „Zucht und Ernst, genaue Kenntnis der

---

[295]) M., Schr. d. D. V. Heft 22 (1895), S. 66.
[296]) M., Armengesetzgebung, S. 77; Armenpflege, S. 29.
[297]) Schr. d. D. V. Heft 20, S. 44; Fuld, ebda Heft 15 (1891), S. 24; Ruland, ebda Heft 99 (1913), S. 59.
[298]) M., Armengeestzgebung, S. 66, 76; Schr. d. D. V. Heft 63 (1903), S. 37; Notstandspflege, S. 4.
[299]) M., Schr. d. D. V. Heft 14 (1891), S. 22.
[300]) Ebda.
[301]) Ebda.

Zwecke und Mittel". Die gesetzliche Grundlage gibt ihr etwas Stetiges und Gleichmäßiges, das in der Praxis zur Schablone und zum seelenlosen Bürokratismus werden kann. Die Leistungen der freien Fürsorge sind von vornherein nicht so pflichtmäßig; sie folgt dem „selbstgeschaffenen Gesetz und der Regung des Herzens"; sie ist daher warmherzig, mitteilsam bis zum liebevollen Vergeuden, beweglich und rasch in der Initiative, weshalb sie häufig der „Pionier" der öffentlichen Fürsorge gewesen ist. Es leuchtet ein, daß sich diese Eigenschaften verbinden müssen; denn „ohne das warme Leben der inneren Empfindung" würde die öffentliche Fürsorge „zum dürren Formalismus erstarren", und „die Liebe ohne Gesetz ist willkürlich und weichlich".[302])

Ferner weicht die Fürsorgetechnik in gewissen Punkten ab, was wieder mit jenem Gegensatz von „law" und „love"[303]) zusammenhängt. Die Mittelbeschaffung ist im allgemeinen bei der öffentlichen Fürsorge anders als bei der privaten. Jene wirtschaftet aus öffentlichen, namentlich steuerlichen Mitteln, die beschafft und aufgewendet werden müssen, wenn und solange bedürftige Personen vorhanden sind. „Bezüglich der Heranziehung des einzelnen kann die öffentliche Fürsorge nicht mehr tun, als was die Gemeinwirtschaft selbt tut, also bestenfalls ein einigermaßen gerechtes Steuersystem anwenden."[304]) Der privaten Fürsorge ist diese zwangsweise Mittelbeschaffung fremd; sie verteilt „mildtätige Gaben aus den Händen einzelner hilfsbereiter Personen". Ihre Mittel sind daher begrenzter, was in der Beschränkung auf den einen oder anderen Fürsorgezweig zum Ausdruck kommen kann. So kann nach M. „bei keinem Zweig der Armenpflege durch freiwillige Tätigkeit mehr geleistet werden, als gerade bei vorübergehenden Verlegenheiten und Notständen, die einen langdauernden und kostspieligen, die Privatmittel meist übersteigenden Aufwand nicht erfordern".[305])

Verschieden ist weiter der betreute Personenkreis. Die freie Fürsorge kann ihre Objekte frei wählen, soweit sie es will und vermag, während die öffentliche Fürsorge unter allen Umständen eingreifen muß, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Daraus folgt, daß jene ihre Grenze findet in dem Maß der vorhandenen Mittel und Hilfsbereitschaft, diese in dem Maß der vorhandenen Bedürftigkeit.[306])

Eine letzte Verschiedenheit sieht M. hinsichtlich des Umfangs der Leistungen. „Die öffentliche Armenpflege soll sich auf die Gewährung des zum Lebensunterhalt unbedingt Erforderlichen beschränken, während der freien Liebestätigkeit auch die Gewährung

---

[302]) M., Armengesetzgebung, S. 348; Z. f. d. Armenwesen 1905, S. 43.
[303]) Devine, zit. bei M., Z. f. d. Armenwesen, 1905, S. 43.
[304]) M., Armengesetzgebung, S. 86; Schr. d. D. V. Heft 14, S. 22.
[305]) Ebda; Armenpflege, S. 167; Armengesetzgebung, S. 482; ähnlich Hase, Schr. d. D. V. Heft 99 (1913), S. 68.
[306]) Armengesetzgebung, S. 86; ebenso Künzer, Schr. d. D. V. Heft 19 (1894), S. 111 f; Buehl-Flemming, ebda Heft 73 (1905), S. 69.

des Wünschenswerten und Nützlichen, ja unter Umständen des Ueberflüssigen gestattet ist ... Gegenüber den häufig geschlossenen und mit Ernst zu schließenden Händen der öffentlichen Armenpflege die offenen Hände der Liebe." [307])

2. Die Notwendigkeit der planmäßigen Zusammenarbeit.

Nun darf man sich das Verhältnis von öffentlicher und privater Fürsorge nicht so vorstellen, daß beide im konkreten Leben ein abgeschlossenes Sonderdasein mit den genannten gemeinsamen und unterschiedlichen Merkmalen führten. Vielmehr berühren sie sich in der Praxis fortwährend. Ja, es wäre geradezu schädlich, wenn beide nebeneinander tätig sein wollten, ohne umeinander zu wissen und aufeinander Rücksicht zu nehmen. Man denke an Doppelunterstützungen oder gar Ueberhäufung derselben Person mit Unterstützungen, Stiftungen ohne Kenntnis der wahren Not oder schon bestehenden Einrichtungen, an den schädlichen Ueberfluß gleichzwecklicher Einrichtungen, die in keinem Verhältnis zum Bedürfnis stehen. Die Folge müßte schließlich ein planloses Durcheinander- und Gegeneinanderarbeiten sein, eine Zersplitterung und Verschwendung von Kräften und Mitteln.

Diese Gefahren werden von keinem Sachverständigen verkannt. Doch hat man nach M. verschiedene Wege zu ihrer Abwehr vorgeschlagen. Der erste Vorschlag, das Verbot aller privaten Liebestätigkeit, hat ernste Anhänger nicht gefunden.[308]) Der zweite Weg, die Aufhebung der öffentlichen Fürsorge, ist viel ernster erörtert worden, namentlich im Hinblick auf die romanischen Länder, wo mit gewissen Ausnahmen eine obligatorische öffentliche Fürsorge nicht bestand. Auch dieser Weg scheint M. aus Gründen, die oben (§ 13, 1) berührt wurden, nicht gangbar. Eine dritte Richtung, welche die Notwendigkeit von privater und öffentlicher Fürsorge anerkennt, meinte durch vollkommene Zentralisierung der gesamten Wohltätigkeit oder doch der privaten Bestrebungen die Hilfstätigkeit ordnen zu können. Auch diesen Plan lehnt M. ab. Alle Fürsorge müsse individuell geübt werden; gerade die Betätigung an höchst mannigfachen Zwecken aus den mannigfachsten Gesichtspunkten und Antrieben, daher volle Freiheit, Selbständigkeit und gesonderte Tätigkeit sei ihr Lebensbedingung. Nichts vertrage sie weniger als Reglementierung und Zwang. Zentralisierung bedeute deshalb den Tod der freien Liebestätigkeit. Tatsächlich habe nun auch die Zentralisation der gesamten privaten Fürsorge nirgends Erfolg gehabt, und wo Versuche gemacht und anfangs mit Erfolg gemacht worden sind, mußten dieselben später ganz eingestellt werden, oder sie gingen von selbst wegen mangelnder Beteiligung ein.[309]) So bleibt für M. nur der

[307]) M., Armenpflege, S. 92; Schr. d. D. V. Heft 14, S. 22.
[308]) M., Armenpflege, S. 74.
[309]) M., Zeitschr. d. Zentralstelle f. Arb.-Wohlf.-Einrichtungen 1894, S. 93; Armenpflege, S. 76; Schr. d. D. V. Heft 14, S. 25 f., 15, S. 91. M.

vierte vorgeschlagene Weg: „Forterhaltung der öffentlichen und privaten Liebestätigkeit, aber unter Abgrenzung der Gebiete der Wirksamkeit und Herstellung fester Beziehungen zueinander", m. a. W.: planmäßige Verbindung der beiden unter Aufrechterhaltung ihrer Selbständigkeit. Dieser Weg sei „durch die besonderen Verhältnisse der Armenpflege geboten und durch reiche Erfahrung vorgezeichnet".[310])

Grundsätzlich dürfte die Zweckmäßigkeit einer solchen organischen Verbindung kaum bestritten werden, wenigstens soweit die Berechtigung und Selbständigkeit von öffentlicher und privater Fürsorge anerkannt wird. Der Deutsche Verein hat sich im Prinzip wiederholt dafür ausgesprochen,[311]) besonders auf seiner Jahresversammlung von 1891, wo er den Leitsatz aufstellte: „Die im Wege freier Verständigung sich vollziehende Regelung eines ständigen Benehmens zwischen den Organen der öffentlichen und privaten Armenpflege ist, zumal für größere Gemeinwesen, als ein Bedürfnis zu bezeichnen." [312]) Auch der Internationale Kongreß f. A. u. W. 1900 in Paris bekannte sich zur Notwendigkeit wechselseitiger Verständigung.[313]) Fraglich können allerdings die Formen dieser Zusammenarbeit sein.

3. Die Formen der Zusammenarbeit.

Das meiste, was M. hierüber bringt, ist beschreibend. Wir beschränken uns auf das Grundsätzliche und müssen uns auch hier kurz fassen.

a) Auskunft über Bedürftige.

Die Auskunftserteilung über Bedürftige ist für M. ein unentbehrliches Mittel zur Ordnung der Hilfsbestrebungen.[314]) Zur Beurteilung des Grades der Bedürftigkeit und der zweckdienlichen Maßnahmen ist es notwendig, daß sich private und öffentliche Fürsorge über ihre Leistungen wechselseitig unterrichten. Diese Kenntnisnahme

---

zeigt hier ein feines Verständnis für das Bedürfnis der freien Fürsorge, sich frei und selbständig zu bewegen, gelegentlich auch launisch und eigenwillig zu sein. Eine maßgebliche Ansicht zur Frage äußerte 1891 der Deutsche Verein f. A. u. W. (Schr. Heft 15, 1891, S. 156: „Die Zentralisation der gesamten öffentlichen und privaten Armenpflege oder der letzteren allein ist nicht nur als ungeeignetes Mittel zur Herstellung solcher Verbindung (sc. zwischen öffentlicher und freier Fürsorge) zu erachten, sondern auch im Hinblick auf den Anlaß und die Zwecke der Armenpflege als schädlich zu verwerfen."

[310]) M., Armenpflege, S. 75.

[311]) S. besonders aus der Schriftenreihe Hefte 1 u. 2 (1886): Behandlung von Armenstiftungen; Hefte 8 u. 9 (1889): Grenzen der Wohltätigkeit; Hefte 14 u. 15 (1891): Die Verbindung der öffentlichen und privaten Armenpflege; Heft 19 (1894): Die Bestrebungen der Privatwohltätigkeit und ihre Zusammenfassung. Dort weiteres Material.

[312]) Schr. d. D. V. Heft 15 (1891), S. 156.

[313]) M., Kongreßbericht, Berlin 1901, S. 11.

[314]) M., Z. f. d. Armenwesen 1900, S. 28.

ist um so wichtiger, aber auch um so schwieriger, je größer und unübersichtlicher sich die Verhältnisse gestalten; vollends in den modernen Großstädten mit ihrer zahlreichen und fluktuierenden Bevölkerung wird es dem einzelnen völlig unmöglich, sich zu informieren.[315]) Hier setzen die Auskunftsstellen ein, deren Prinzip nach M. „einfach und unbestritten" ist: alle Nachrichten, die über eine bedürftige Person, ihre Lebensführung, Familie, Vermögensverhältnisse usf. seitens der Fürsorgeverwaltungen, kirchlichen Fürsorge, Stiftungs-, Vereinspflege, Privatwohltätigkeit, Polizeibehörden, Versicherungsträger u. a. bekannt und erhältlich sind, fließen an einer Stelle zusammen, die das Material ordnet und daraus Auskunft erteilt. Nur haben solche Stellen mehr oder minder mit praktischen Schwierigkeiten zu kämpfen; diese liegen teils in der Haltung der freien Liebestätigkeit, welche um ihre Selbständigkeit fürchtet oder im stillen wirken bzw. die Namen ihrer Betreuten nicht öffentlich bekannt machen will, teils in der Langsamkeit und Unzuverlässigkeit der Nachrichten.[316])

b) Auskunftserteilung über Wohltätigkeitseinrichtungen.

Sie ergänzt die Auskunft über Bedürftige. Ihr Hauptzweck ist, den Hilfesuchenden oder jenen, die um Hilfe angesprochen werden oder aus sich helfen wollen, Mittel und Einrichtungen dafür nachzuweisen. Für größere Verhältnisse empfiehlt M. Auskunftsbücher, von denen er eine Belebung der Wohltätigkeit erwartet.[317])

c) Zentralisierung der Meldungen.

Wichtig ist auch, worauf Buehl übereinstimmend mit M. hinweist,[318]) die Zentralisierung der Meldungen. Es kann vorkommen, daß eine Stiftung mit Hilfegesuchen überschüttet wird, während die andere dem Stiftungszweck entsprechende Persönlichkeiten nicht in genügender Zahl zu finden vermag. Hier läßt sich durch Vereinigung der Meldungen ein nützlicher Ausgleich zwischen der Nachfrage nach Unterstützungen und dem Angebot an Unterstützungsmitteln schaffen.

d) Verbindung zur Mittelbeschaffung.

Der Gedanke der Ordnung ergreift naturgemäß vor allem das Gebiet der Mittelbeschaffung. Die Vereinigung der Sammeltätigkeit, welche in der Theorie öfters erörtert, praktisch aber selten verwirklicht worden sei, erfordert nach M. notwendig zweierlei: die Schaffung einer zentralen Sammel- und Verteilungsstelle, sodann einen Plan,

---

[315]) M., Kommunale Rundschau 1908, S. 133; Buehl, Armenwesen, S. 192.

[316]) M., Armenpflege, S. 79 f.; Näheres über die Einrichtung von Auskunftsstellen s. M., Z. f. d. Armenwesen 1900, S. 25 ff.

[317]) M., Armenpflege, S. 80 f.; Z. f. d. Armenwesen 1905, S. 46 f.; Zeitschr. d. Zentralstelle f. Arb.-Wohlf.-Einrichtungen 1896, S. 239 f.; dort auch Stoff über die Anlegung von Auskunftsbüchern.

[318]) Buehl, Armenwesen, S. 134; M., Z.f.d. Armenwesen 1905, S. 37 f.

nach dem die Verteilung an die verschiedenen Gesellschaften und Vereinigungen vorgenommen wird, zwei Punkte, die sehr schwierig zu regeln sind.[319])

e) Gemeinschaftliche Pflegetätigkeit und Erfahrungsaustausch.

Das Bedürfnis nach Zusammenarbeit bleibt bei den genannten Mitteln der Verbindung nicht stehen; es führt zu dem weiteren Wunsche, sich über die Ziele und Erfolge auf unserem Gebiet zu verständigen und auszutauschen sowie die Pflegetätigkeit gemeinschaftlich zu üben.[320])

f) Wechselseitige Vertretung in der Verwaltung.

Ein Spezialfall gemeinschaftlicher Pflegetätigkeit ist die wechselseitige Mitwirkung in der Verwaltung. Die Beteiligung kann auf ausdrücklicher Vorschrift beruhen oder auf dem Mangel an Kräften, der dazu zwingt, dieselben Personen an verschiedenen Stellen zu verwenden.[321]) Möglich ist auch, daß die Gemeinden Zuschüsse an wohltätige Vereine geben, wogegen ihnen das Recht einer gewissen Aufsicht und Mitwirkung bei den Beschlüssen zugestanden wird. Das Maß dieser Rechte bemißt M. mit Stein[322]) nach dem Maß der Beiträge. Es sei nicht angängig, was häufig als Forderung erhoben werde, daß die Gemeinde wohl zahlen, aber nicht mitraten soll, ebensowenig wie der andere nicht seltene Fall, daß die Behörde ein Vielfaches an Rechten gegenüber ihren Beitragsleistungen beansprucht.

6. Kapitel: Die Ziele der Fürsorgetätigkeit.

Wenn die Voraussetzungen der Hilfe vorhanden sind, fragt sich weiter: W o z u soll geholfen werden? Man kann unterscheiden zwischen den näheren und nächsten Zielen, die im wesentlichen durch den Charakter der konkreten Notstände bestimmt werden, und dem entfernteren und eigentlichen Ziel, das jeder Fürsorgearbeit vorschweben soll.

§ 17. Die näheren Ziele.

„Die unbezweifelte Natur der Armenpflege läßt ein Handeln ins Allgemeine nicht zu, sondern erfordert eine Sonderbehandlung des Einzelfalls.“ [323]) Die Einzelfälle sind aber niemals gleichartig, weshalb sich auch die konkreten Hilfszwecke ebenso mannigfach und verschieden gestalten, wie es Anlässe zur Fürsorge und Mittel zur Beseitigung und Linderung von Not gibt. Man denke daran, daß die

[319]) M., Deutsche Rundschau 1906, S. 432 f; Weiteres M., Schr. d. D. V. Heft 77 (1906), S. 59 ff.; Zeitschr. d. Zentralstelle f. Arb.-Wohlf.-Einrichtungen 1896, S. 154 f.

[320]) Näheres über örtliche, fachliche und zentrale Zusammenfassungen s. besonders M., Zentralstellen f. Armenpflege u. Wohltätigkeit, Jena 1897.

[321]) M., Armenpflege, S. 84 f.; Beispiele ebda.

[322]) Z. f. d. Armenwesen 1911, S. 129, 136.

[323]) M., Armengesetzgebung, S. 86.

Fürsorge für Kranke andere Maßnahmen erfordert als die Sorge für hilflose, aber gesunde Kinder oder für alte, gebrechliche Leute. Ergibt sich so schon gegenüber verschiedenen Fürsorgezweigen eine Fülle inhaltlich verschiedener Hilfsaufgaben, so noch mehr, wenn man die Einzelfälle des tagtäglichen Lebens sieht. Hier ist die Gewährung eines Obdachs, einer Verpflegung, einer Reisekarte, einer Arbeit nötig; dort die Gewährung von Kleidung oder billigem Kredit, an jener Stelle wieder die Gewährung von Heizmaterial für den Winter oder von Lernmitteln für Kinder, an dieser Stelle Anstaltsunterbringung oder Hauspflege: kurz, die näheren Aufgaben und konkreten Ziele sind unübersehbar.

M. sucht hier zusammenzufassen, indem er allgemeine und besondere Zweckbestimmungen unterscheidet. Die allgemeinen Hilfszwecke kehren regelmäßig wieder und wollen gewisse überall vorhandene Notstände beseitigen. Als Hauptbeispiel nennt er die Fürsorge für Kinder, Wöchnerinnen und entlassene Strafgefangene. Der Ursprung der besonderen Hilfszwecke liegt dagegen nicht in allgemeinen Zuständen, sondern in besonderen Ereignissen und Gemütsstimmungen der Geber. Beispiele hierfür sind etwa die Speisung von Armen an bestimmten Tagen, Zuwendungen an Angehörige bestimmter Alters- und Standesschichten.[324])

Eine andere Möglichkeit wäre die, die konkreten Hilfszwecke nach der jeweils erfaßten Bedürfnisseite des Menschen einzuteilen. Danach könnte man unterscheiden zwischen gesundheitsfürsorgerischen, wirtschaftlichen, sozialen und geistig-kulturellen Hilfszwecken.

§ 18. Das letzte Ziel.

Hinter den näheren Zielen steht wieder ein letztes, ein Endziel, dem jene als Mittel untergeordnet sind. Dieses Endziel ist nach M. „die Wiederherstellung der Kraft zur Arbeit und Selbsttätigkeit", „die Wiedergewinnung der wirtschaftlichen Existenz".[325]) „Wer dem Bedürftigen hilft, daß er sich selbst helfen kann, tut Besseres als der, der den Armen unterstützt. Das ernstliche Bestreben jedes wahren Freundes der Armen muß darauf gerichtet sein, die Armenpflege selbst überflüssig zu machen."[326]) „Erweist sich die Wiedererlangung von Selbständigkeit und Gesundheit als ausgeschlossen, so hat die Armenpflege die Mittel zum Unterhalt zu gewähren, wobei für die Art und den Umfang der Unterstützung die Lage des Einzelfalles bestimmend sein muß."[327])

Ueber die Richtigkeit dieses Zieles dürften schlechthin alle einig sein, wenigstens alle jene, die auf dem Boden der bestehenden Gesellschaftsordnung stehen. Mögen in einer kollektivistischen Gesellschaft andere Grundsätze gelten, etwa das Prinzip der allgemeinen Staatsbürgerversorgung, für unsere Verhältnisse kommt allein die

[324]) M., Schr. d. D. V. Heft 14 (1891), S. 23.
[325]) Generalbericht 1905, S. 26; Schr. d. D. V. Heft 22 (1895), S. 59.
[326]) M., Conrads Jahrb. 1904, S. 591.
[327]) Buehl, Armenwesen, S. 181; M., Z. f. d. Armenwesen 1905, S. 37.

„Hilfe zur Selbsthilfe" in Betracht, wie auch die RGr von 1924 im § 1, Abs 2 und die amtlichen Erläuterungen hierzu (§ 1, Abs. 2) betonen.[328])

So verschiedenartig auch der Begriff der Gesellschaft definiert werden mag, immer setzt er eine Mehrheit von Individuen voraus, die zusammen die Gesellschaft bilden. Eine Gesellschaft ohne Individuen ist nicht denkbar und umgekehrt. „Der Bestand der Gesellschaft besagt also den Bestand der Individuen; soll die Gesellschaft leben, so müssen die Individuen leben." Zwar würde die Gesellschaft „in ihrem D a sein sicherlich nicht gefährdet, wenn man sie sich um eine Anzahl Menschen vermindert dächte, aber in ihrem S o sein, in dem tatsächlichen Zustand, wie er aus der natürlichen Entwicklung im Laufe der Geschichte heute vor uns liegt".[329]) Deshalb kann der Gesellschaft die leibliche und seelische Verfassung ihrer Mitglieder nicht gleichgültig sein. Da nun die Armut eine Krankheitserscheinung des Gesellschaftskörpers darstellt, eine Gefahr für ihn bedeutet, erwächst der Gesellschaft im eigenen Interesse die Pflicht, für notleidende Individuen zu sorgen. So erklärt sich soziologisch das Eingreifen der Armenfürsorge und ihre Zielsetzung: Erhaltung des bestehenden Gesellschaftsorganismus. Andererseits liegt nach der gegenwärtigen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung dem einzelnen grundsätzlich eine Pflicht der Selbstbehauptung ob, die ein Korrelat der modernen Freiheitsrechte ist.[330]) Die Armenfürsorge tritt daher nur ersatz- und ergänzungsweise ein, wo die wirtschaftliche Selbständigkeit fehlt oder bedroht ist.[331]) In diesem Fall kann aber ihr Ziel kein anderes sein, als dem Bedürftigen die wirtschaftliche Selbständigkeit, welche eben die Regel ist und sein soll, wiederzugeben. Hinzu kommt, daß auch die Armenfürsorge die Gebote der W i r t s c h a f t l i c h k e i t beachten und möglichst rationell helfen muß, wie das Bundesamt für das Heimatwesen wiederholt betont hat.[332]) Dieses Bestreben, mit möglichst geringen Aufwendungen möglichst beträchtliche Erfolge zu erzielen, hat um so mehr zu gelten, als das Prinzip von Leistung und Gegenleistung, das sonst alle wirtschaftlichen Beziehungen beherrscht, der Armenfürsorge fremd ist. Die wirtschaftlichste Art der Hilfe ist aber „die soziale, auf Vorbeugung und Selbsthilfe gerichtete Tätigkeit",[333]) während die Linderung augenblicklicher Not durch Almosen, die Behandlung der Armut lediglich an ihren Symp-

---

[328]) Abgedr. bei Bolzau, Fürsorgerecht u. Caritas, S. 301.

[329]) Sunder, Freie Wohlfahrtspflege 1927, S. 392.

[330]) Hippel, Die strafrechtl. Bekämpfung von Bettel u. Landstreicherei, Tübingen 1895, S. 254.

[331]) Für H. Pesch (Lehrb. d. Nat., Freiburg i. B. 1923, Bd. 5, 1./2. Aufl., S. 745) ist die Armenversorgung ganz richtig nur „Ergänzung und Ersatz der Einkommensbildung". M. (Z. d. Zentralstelle f. Arb.-Wohlf.-Einrichtungen 1894, S. 94) nennt sie „Notbehelf", weshalb die öffentliche Armenpflege aber nicht „das Aschenbrödel der kommunalen Verwaltung" werden darf. s. Kluge, Z. f. d. Armenwesen 1908, S. 43.

[332]) Greven, Schr. d. D. V. Heft 100 (1913), S. 21.

[333]) M., Schr. d. D. V. Heft 28 (1896), S. 21.

tomen dem Schöpfen in ein Danaidenfaß gleicht und die Zahl der Armen ins Ungemessene steigern muß. Schließlich ist auch ethisch und pädagogisch kein anders Endziel möglich. Nur so wird die Selbstverantwortlichkeit wachgehalten und Begehrlichkeit, Arbeitsscheu und Nährpflichtversäumung vorgebeugt. Schlummernde und brachliegende Kräfte werden geweckt und entwickelt und damit eine Quelle kulturellen Fortschritts und persönlicher Zufriedenheit erschlossen. Jedes andere Endziel verkennt das natürliche Bedürfnis des Menschen nach Selbständigkeit und sozialer Geltung.

Das letzte Ziel der Fürsorge ist — nach der hier vertretenen Auffassung ein wirtschaftliches. In den RGr. wird dieser Charakter scharf betont. Ob mit ihm Nebenzwecke religiöser, sittlicher, politischer Art vereinbar sind, wird von M. nicht beantwortet. Klumker[334]) lehnt diese Beimengung ab, weil sie dem Wesen der Fürsorge widerstrebe. Höchstens will er den religiösen Einfluß, die Weltanschauungsarbeit als „Vorarbeit" der wirtschaftlichen Erziehung, die der einzige Zweck der Fürsorge sei, zulassen. Auch Neundörfer[335]) betont die „Eigenständigkeit der Wohlfahrtspflege gegenüber Kirche und Staat". Die Caritas stelle im Gesamtbereich des kirchlichen Lebens ein selbständiges Gebiet dar, das dem der Mission nach Organisation (selbständige Aemter), Begründung und Auswirkung neben-, nicht untergeordnet sei. Sonst müsse man dazu kommen, nur solche zu unterstützen, bei denen man auf Missionserfolge hoffen könne, und zwar selbst dann, wenn sie nach wohlfahrtspflegerischen Gesichtspunkten keine Unterstützung verdienen. Beides entspreche aber nicht dem Liebes- und Missionsgebot Christi. Diese Eigenständigkeit gebe der Caritas eine größere Bewegungsfreiheit, als sie bei kirchlichen Funktionen möglich sei, binde sie nicht an bestimmte Personen oder bestimmte Zwecke und ermögliche ihr über die Grenze der Kirche hinaus ein Zusammenwirken mit Andersgläubigen.

7. Kapitel: Die *Grundsätze der Armenfürsorge.*

Die Kenntnis des Zieles führt zu der weiteren Frage: Wie soll geholfen werden? Wie muß ich verfahren, um das Ziel der Fürsorge zu erreichen? Die Frage kann man grundsätzlich und praktisch behandeln. Grundsätzlich fordert M. zweierlei: die Fürsorge müsse individualisierend und vorbeugend vorgehen. Ueber die fürsorgepraktischen Anforderungen an eine gute Fürsorgeverwaltung wird im nächsten Kapitel zu sprechen sein.

§ 19. Das Prinzip der Individualisierung.

1. Inhalt und Zweckmäßigkeit.

Individualisieren heißt nach M., „jedem diejenige Art von Hilfe gewähren, die seinem persönlichen Zustande entspricht".[336]) Die

[334]) Klumker, Fürsorgewesen, S. 74 f., 79.

[335]) Hochland 23, 1925/26, Heft 7, S. 71 ff.

[336]) M., Schr. d. D. V. Heft 5 (1887), S. 81, Heft 77 (1906), S. 22. Auffällig ist, daß man in der Literatur, soweit zu übersehen ist, nie nach

Fürsorgefälle sollen also an dem jeweiligen Orte ihres Entstehens gesondert behandelt werden, je nach Lage der Verhältnisse und Ursachen, unter Berücksichtigung der lokalen Erfahrungen und Interessen.

Schon a priori wird nach M. kein anderer Weg gewiesen. Wenn jemand gänzlich unvorbereitet vor die Aufgabe gestellt würde, eine große Zahl von Armen in zweckentsprechender und ausreichender Weise zu versorgen, so käme er ganz von selbst auf die Sonderung in einzelne.[337]) Tatsächlich habe auch in der Theorie niemals Zweifel über die Notwendigkeit der Individualisierung bestanden; nur habe die Praxis dessen zu häufig vergessen oder aus Nachlässigkeit, Pflichtwidrigkeit usw. nicht darauf geachtet. Dies führte allemal zu planloser und willkürlicher Armenfürsorge, zur Verwilderung und Zuchtlosigkeit der Armenbevölkerung, zur übermäßigen Anspannung und schließlich zur völligen Unzulänglichkeit der Armenmittel. Umgekehrt habe bei Beachtung der individualisierenden Grundsätze das Fürsorgewesen regelmäßig eine Blütezeit erlebt, wie z. B. von der altchristlichen Caritas, der Hamburger Reform von 1788 und dem Elberfelder System gelte.[338]) Auf Grund dieser Erfahrungen betont M. immer wieder, daß eine gute Fürsorge ohne den „heiligen Geist der Individualisierung" nicht geübt werden könne. Gerade die Wiedererweckung der „Hilfe von Mensch zu Mensch" durch das Elberfelder System und die daran anknüpfende Neublüte, die M. unmittelbar erlebte, befestigten bei ihm die Erkenntnis, daß „die Individualisierung jedem Armenpflegefall immanent" sei.[339]) Daß die Individualisierung oberste Maxime und Maßstab des Handelns sein muß, ist allerdings ein unanfechtbarer Satz, zumal sie auch in den RGr. vom 4. 12. 1924 (§ 1, Satz 2) gesetzlich sanktioniert worden ist. M. zieht daraus wieder wichtige fürsorgepraktische Folgerungen.

2. Folgerungen.

a) Klassifikation der Bedürftigen ist notwendig.

Mit wahrhaft individualisierender Fürsorge sind grobe Methoden der Hilfe unvereinbar. Man muß vielmehr sorgfältig scheiden

---

der geschichtlichen Herkunft des Prinzips gefragt hat. Die Individualisierung setzt offenbar ernste Hilfsbereitschaft voraus, eine hohe Achtung vor der Persönlichkeit des Bedürftigen. Für beides war das heidnische Altertum ein wenig günstiger Boden. Als Urheber werden wir frühestens das Judentum oder christliche Altertum anzusehen haben, eine Vermutung, die jedoch der Nachprüfung bedarf.

[337]) M., Schr. d. D. V. Heft 63 (1903), S. 17.

[338]) M., Armengesetzgebung, S. 504; Schr. d. D. V. Heft 67 (1903, S. 43. Der Hinweis, daß fehlende Individualisierung die Hauptwurzel von Uebelständen im Armenwesen ist, trägt dazu bei, die anerkannte Verzettelung der spätmittelalterlichen Caritas gerechter zu würdigen. Kirchliche Lehren als solche können nicht dafür verantwortlich gemacht werden.

[339]) M., Schr. d. D. V. Heft 20, S. 44; die individualisierende Methode steht im Gegensatz zur Sozialpolitik, die es mit generellen sozialen Mißständen zu tun hat.

zwischen Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen, zwischen männlichen und weiblichen Bedürftigen, Arbeitsfähigen und Arbeitsunfähigen, Arbeitswilligen und Arbeitsscheuen, Gesunden und Kranken usf. Dieser feineren Klassifikation entsprechen feinere Unterscheidungen der spezifischen Heilmittel.[340])

b) Das Prinzip vollständiger Anonymität ist zu verwerfen.

Der Satz besagt nicht, daß das Prinzip der Anonymität absolut zu verwerfen sei; denn M. billigt mit Klumker[341]) unter Umständen Verschwiegenheit gegenüber der Außenwelt und Polizei. Schlechthin unzulässig sei aber die Anonymität im Verhältnis von Helfendem und Hilfesuchendem, wie sie besonders bei Obdachlosenasylen vorkommt, die grundsätzlich ohne Arbeitsforderung oder irgendeine Legitimation der Bedürftigkeit allen unterschiedslos offenstehen. Solche anonyme Hilfe könne weder individuell noch durchgreifend sein; eher verschlimmere sie den Fall, da sie auf die Dauer die Sorglosigkeit bestärke, die Resistenzkraft breche und die Untätigkeit fördere. Wie überall müsse man auch hier prüfen.[342]

c) Die Art der Hilfe richtet sich nach individualisierenden Rücksichten.

M. unterscheidet zunächst dauernde und vorübergehende Unterstützungen, „je nachdem der Zustand der Bedürftigkeit in absehbarer Zeit beseitigt werden kann oder nicht".[343]) Welche Form im einzelnen anwendbar ist, hängt von seinen konkreten Umständen ab. Doch solle man bei wiederkehrenden Bewilligungen überlegend und vorsichtig verfahren. Es sei eine feststehende Erfahrung, daß die längere Dauer der Unterstützung, von der lebenslänglichen ganz zu schweigen, die Pflegeorgane im Verkehr mit den Bedürftigen lässiger mache, während sich die Unterstützten an den regelmäßigen Empfang gewöhnten. Die vorübergehende Notlage sei ein „besonders würdiger Gegenstand der freien Liebestätigkeit".[344])

Vorübergehende und wiederkehrende Unterstützungen können nach M. wieder in Form von Geld- und Naturalunterstützungen gewährt werden. Die Naturalunterstützung tritt in zwei Formen auf: in einem weiteren Sinne umfaßt sie auch die naturalen Leistungen der Anstaltspflege, im engeren Sinn nur die nicht in Geld gewährte Hilfe der offenen Pflege.[345]) Letztere Unterscheidung kann jedoch entbehrt werden; denn es fehlt ein innerer Grund, warum

---

[340]) M., Festgabe für V. Böhmert, S. 108; Z. f. d. Armenwesen 1908, S. 183.

[341]) Klumker, Fürsorgewesen, S. 87.

[342]) Schr. d. D. V. Heft 22 (1895), S. 44 ff., 62 f.; Heft 23 (1895), S. 73 ff., 88; Armenpflege, S. 136; zustimmend die Auffassung des Deutschen Vereins f. A. u. W. (Schr. Heft 23, 1898, S. 104 f.).

[343]) M., Armenpflege, S. 93.

[344]) Ebda, S. 93 f.

[345]) Ebda, S. 98.

die in natura gewährten Leistungen der offenen Pflege vorzugsweise als Naturalunterstützung gelten sollten.[346]) Unentbehrlich ist dagegen die Unterscheidung von Geld- und Naturalunterstützung, weil die klare Abgrenzung dieser Begriffe Bedeutung hat für die Fürsorgestatistik und die Streitfrage des Vorrangs der einen oder anderen Unterstützungsform. Geld- und Naturalunterstützung unterscheiden sich nun dadurch: bei jener bekommt der Bedürftige Geldmittel in die Hand, mit dem er seinerseits Bedürfnisse bestreitet; bei der Naturalunterstützung werden ihm die Versorgungsmittel unmittelbar beschafft. Es ist also zu beachten, daß dieser Unterschied nur vom Standpunkt des Unterstützten aus gemacht werden kann. Für die Fürsorgeverwaltung besteht er, wenigstens unter geldwirtschaftlichen Verhältnissen, nicht, da hier alle Anweisungen — an die Armenverwaltung unmittelbar, an Beamte, beauftragte Anstalten (Krankenhaus, Waisenhaus) oder Vertragsgegner (Lieferant, Kostfrau, Vermieter) — in Geld ausgestellt werden.[347])

Für die Anwendung der Geld- und Naturalunterstützung stellt M. den Leitsatz auf, daß der Zweck jeder Unterstützung der sei, einem vorhandenen Notstand sachgemäß abzuhelfen. Ob diesem Zweck Geld- oder Naturalgaben besser dienen, habe eine individualisierende Armenpflege unter Würdigung der örtlichen Verhältnisse und der Lage des Einzelfalles zu entscheiden. Die Geldunterstützung verdiene überall da den Vorrang, wo sie geeignet sei, die wirtschaftliche Selbständigkeit des Hilfesuchenden zu erhalten oder wiederherzustellen. Naturalunterstützung empfehle sich im allgemeinen da, wo örtliche Verhältnisse und Gesichtspunkte sparsamer Armenpflege sie erwünscht erscheinen lassen, im Einzelfall namentlich da, wo eine unwirtschaftliche Verwendung von Geldmitteln zu befürchten steht oder die mißbräuchliche Anrufung der Armenfürsorge verhütet werden soll.[348])

d) Die Behandlung Bedürftiger in offener, geschlossener und Familienpflege hängt von individualisierenden Gesichtspunkten ab.

Bei der offenen (Haus-) Pflege bleibt der Unterstützte im eigenen Haushalt, ohne seine wirtschaftliche Selbständigkeit einzubüßen; bei der geschlossenen und Familienpflege gibt er die wirtschaftliche Selbständigkeit mit dem Eintritt in die Anstalt bzw. in den fremden Familienhaushalt auf, die nunmehr für den ganzen Lebensbedarf sorgen.[349])

Die Anwendbarkeit dieser Hilfsformen bestimmt sich wieder von Fall zu Fall. Die Anstaltspflege ist nach M. nicht erwünscht für die regelmäßigen Fälle der Bedürftigkeit, weil sie den Familien-

---

[346]) s. Martius, Schr. d. D. V. Heft 42 (1899), S. 75.

[347]) Martius, ebda.

[348]) M., Schr. d. D. V. Heft 46 (1900), S. 109 f. Die Jahresversammlung des Deutschen Vereins f. A. u. W. von 1899 hat diese Sätze gebilligt (Schr., Heft 46, S. 109 f.).

[349]) M., Armenpflege, S. 107; Buehl, ebda, S. 184.

zusammenhang zerstört, die Wiedererlangung der wirtschaftlichen Selbständigkeit erschwert, die zweckmäßige Hilfe für sehr verschiedenartige körperliche und geistige Zustände nahezu unmöglich macht. Vor allem aber stehe sie in der Kinder- und Jugendfürsorge vor der wertvolleren und erfolgreicheren Familienpflege zurück.[350]) Sie müsse dagegen in beschränktem Maße, dann allerdings unter sehr sorgfältiger Trennung der Gesunden und Kranken, der Kinder und Erwachsenen, zugelassen werden, wo Anstalten aus finanziellen Gründen nicht unbenutzt bleiben dürfen. Eigentlich erwünscht sei sie nach der überwiegenden Meinung der Sachverständigen nur a) für arbeitsscheue, liederliche und trunksüchtige Personen in Form von Arbeitszwangsanstalten, b) für alte, alleinstehende Leute in Form von Altersheimen, c) für Kranke in Form von Heilstätten, d) für Gebrechliche in der Form von Irren-, Blinden-, Taubstummen- und ähnlichen Heil- und Pflegeanstalten. M. a. W., geschlossene Pflege sei in den Fällen anzuwenden, wo entweder Arbeitszwang unter Aufsicht sich als notwendig erweise, oder wo bessere technische Mittel zur Heilung, Pflege und Bewahrung anzuwenden seien. In allen anderen Fällen empfehle sich Haus- und Familienpflege.[351])

e) Unterstützung arbeitsfähiger Bedürftiger nur gegen Arbeitsleistung.

Dieser Grundsatz dürfte allgemein anerkannt sein. M. weist darauf hin, daß Arbeitsfähige Armenunterstützung nur nachsuchen, wenn sie mangels Arbeitsgelegenheit nicht arbeiten können oder aus Arbeitsscheu nicht arbeiten wollen. Würde man nun Arbeitsfähige in gleicher Weise unterstützen wie Arbeitsunfähige, so wäre die unausbleibliche Folge die, daß sich Arbeitsscheue um Arbeit nicht bekümmern und Arbeitswillige, durch dieses Beispiel verlockt, sich gleichfalls lieber auf die Fürsorge verlassen. Man habe ferner zu bedenken, daß Unterstützungen Arbeitsfähiger den unzweideutigen Charakter eines Lohnzuschusses tragen und daß die auf eigene Kräfte gestellten Arbeiter in ihren Lohnverhältnissen beeinträchtigt werden.[352]) Die Arbeitsforderung ist sodann ein für die Individualisierung notwendiger Prüfstein der Arbeitsfähigkeit und Arbeitswilligkeit. Sodann entspricht es dem Grundsatz der wirtschaftlichen Selbstbehauptung, der sonst im freien Leben gilt, wenn die Fürsorge bei Arbeitsfähigen eine Gegenleistung nach dem Maß ihres Arbeits-

[350]) Der Deutsche Verein beschloß 1889 (Schr. Heft 7, 1889, S. 27, 42): „Die Waisenpflege in dazu geeigneten Familien ist die natürlichste und zweckentsprechendste. Sie verdient aus sittlichen wie praktischen Rücksichten den Vorrang vor der Unterbringung der Waisen in geschlossenen Anstalten. Die letztere ist nur für besondere Fälle beizubehalten."

[351]) M., Armenpflege, S. 97; Buehl. ebda, S. 182 f.; Klumker, S. 96.

[325]) M., Armengesetzgebung, S. 509 f. Nach den Erfahrungen Englands mit der Gilbert act von 1782, die 1834 zu der großen Armenrechtsreform führten, haben die als Lohnergänzung gedachten Unterstützungen (allowance-System) auf dem freien Arbeitsmarkt lohndrückend gewirkt. (M., ebda, S. 511.)

vermögens fordert und sie mehr oder minder so auf eigene Kräfte verweist. Schließlich ist der wirtschaftliche Wert der Arbeitsforderung und der pädagogische Nutzen der Arbeitstherapie zu berücksichtigen.

Ist die Arbeitsforderung berechtigt, so ist auch klar, daß die Fürsorge Arbeit bereithalten muß. In welchem Umfange aber? M. meint, daß die öffentliche Armenverwaltung unter keinen Umständen die Funktion übernehmen dürfe, ganz allgemein Arbeitsgelegenheit zu verschaffen, auch wenn keine Arbeit vorhanden ist oder wenn andere als Bedürftige dieselbe suchen. Wo sie dies getan habe, habe sie es regelmäßig zu ihrem Schaden, zum Schaden der Bevölkerung und namentlich zum finanziellen und sittlichen Schaden der Bedürftigen selbst getan. Vielmehr müsse die Arbeitsvermittlung seitens der Armenverwaltung immer durch spezielle Interessen der Armenpflege veranlaßt sein.[353])

Welcher Art muß die Arbeit ferner sein? Sie darf nach M. einerseits nicht zu verlockend sein und den Eifer, sich auf dem freien Markt um Arbeit zu bemühen, schwächen; anderseits soll sie dem freien Arbeiter, der sich aus eigener Kraft behaupten will, keine unangenehme Konkurrenz machen.[354]) Hier das Richtige zu finden, bereite „vielfach unüberwindliche Schwierigkeiten". Jedenfalls müsse die Arbeit nützlich und von erzieherischem Wert, in sich abgeschlossen, ohne besondere Vorbildung ausführbar und wiederum nicht ganz leicht sein.[355]) Eine weitere Frage ist dann nach M., „ob die Arbeit nur nachgewiesen oder auch überwacht werden soll, ob mit ihr ein Zwang zum Aufenthalt in einer geschlossenen Anstalt verbunden sein und auch durch Androhung dieses Zwanges auf Scheidung der Würdigen und Unwürdigen gewirkt werden soll". Hier spiele das Arbeitshausprinzip, speziell das vielumstrittene workhouse-Prinzip hinein, das ganz allgemein die Wirkung haben soll, den Prüfstein für wirkliche Bedürftigkeit abzugeben. Es schließt sich die Frage der Dauer der Beschäftigung an und, soweit Anstalten in Betracht kommen, die Erörterung der Befugnis des Anstaltsleiters, Personen, die zu arbeiten begonnen haben, wider ihren Willen in der Anstalt zu länger dauernder Arbeit festzuhalten. So lösen sich die Hauptfragen wieder in eine Reihe bedeutender Unterfragen auf, deren jede einzelne von Wichtigkeit für das Ganze ist. Im wesentlichen lassen sich nach M. als die großen Haupttypen der Einrichtungen der Arbeitslosenfürsorge unterscheiden: Armen- und Arbeitshäuser, Naturalverpflegungsstationen, Arbeiterkolonien, Notstandsarbeiten und im Anschluß hieran die Verschaffung von Arbeit durch organisierten Arbeitsnachweis.[356])

Mit dieser Andeutung der Probleme müssen wir uns begnügen. Zu unterscheiden ist zwischen der Fürsorge für Asoziale

---

[353]) M., Schr. d. D. V. Heft 5 (1887), S. 81 ff.; Näheres ebda.
[354]) M., Generalbericht 1905, S. 161.
[355]) M., Schr. d. D. V. Heft 22 (1895), S. 64.
[356]) M., Generalbericht 1905, S. 161 f.

(Arbeitshäuser) und der modernen „Arbeitsfürsorge". Während es die Asozialenfürsorge mit Unwirtschaftlichen zu tun hat, die für das freie selbständige Erwerbsleben noch nicht oder überhaupt nicht fähig sind, hat es die Arbeitsfürsorge ausschließlich mit Wirtschaftlichen zu tun, welche an sich im freien Leben sich zu behaupten vermögen, aber aus irgendeinem Grunde aus dem Erwerbsprozeß ausgegliedert sind. Daraus ergibt sich die verschiedene Zielsetzung: dort wirtschaftliche Erziehung bzw. bei deren Aussichtslosigkeit dauernde Versorgung in entsprechenden Anstalten mit Festhaltungszwang, hier Eingliederung in den Erwerbsprozeß bzw. — für die Dauer der Erwerbslosigkeit — Unterstützung mit oder ohne Arbeitsforderung. Dabei kann die Beteiligung der Unterstützten an der Mittelaufbringung vorgesehen sein oder nicht (Arbeitslosenversicherung — Wohlfahrtserwerbslose).

f) Die Höhe der Unterstützung ist individuell zu bestimmen.

Für M. liegt in der richtigen Bemessung der Höhe der Unterstützung „das Schwergewicht der ganzen Armenverwaltung".[357] Zwei Fehler habe man zu meiden: das Zuviel und das Zuwenig. Denn jede zu hohe Unterstützung verführe immer zum mißbräuchlichen Nachsuchen von Armenhilfe, zur Arbeitsscheu, Begehrlichkeit und schädlicher Gewöhnung an Unterstützung. Unzureichende Unterstützung verbittere und nötige zum Bettel und Anrufen aller wohltätigen Vereine und Privaten, während sich die verschämten Armen durch Aufopferung von Kräften und Gesundheit und Vernachlässigung ihrer Familie das Fehlende hinzuerwerben.[358]) Das eine wie das andere sei vom Uebel und widerspreche einer gerechten und individualisierenden Fürsorge. Es kommt also darauf an, die richtige Mitte zu halten.

M. stellt nun den Satz auf, daß die Höhe der öffentlichen Unterstützung auf den Betrag zu berechnen sei, der zum notwendigen Unterhalt nach örtlichen und individuellen Verhältnissen erforderlich ist. Diese Abgrenzung des Leistungsumfangs ist richtig; sie entspricht einmal der geschichtlichen Gewöhnung, welche die öffentliche Unterstützung immer nach der Höhe des notwendigen Bedürfnisses normiert hat, wenn auch der Begriff Notbedarf Wandlungen durchmachte;[359]) sie wird sodann durch Gründe der Wirtschaftlichkeit und des Staatswohls gerechtfertigt, insofern eine Fürsorge über den Notbedarf hinaus der Gesamtwirtschaft zu großen Eintrag bringen und auf Unterstützte und Nichtunterstützte moralisch verderblich wirken müßte.[360]) Den Leistungsumfang der privaten Tätigkeit bestimmt M. hingegen weiter, da außer dem Notbedarf auch das Erwünschte, Nützliche, unter Umständen selbst das Ueberflüssige gewährt werden

[357]) M., Schr. d. D. V. Heft 20 (1894), S. 91.

[358]) M., Armenpflege, S. 105; Conrads Jahrb. 1904, S. 583.

[359]) Schwander, Schr. d. D. V. Heft 73 (1905), S. 175; vgl. § 33 des preuß. Gesetzes von 1842; §§ 1, 63 des preuß. Ausf.-Ges. zum UWG; §§ 5, 6 RGr.

[360]) Greven, Schr. d. D. V. Heft 100 (1913), S. 17 f.

dürfe.[360]) Was näherhin hierher gehört, sagt M. nicht, weshalb mit seiner Formel praktisch wenig anzufangen ist. Ueber die Bemessung der öffentlichen Unterstützung verbreitet er sich bestimmter.

Ihre Höhe richtet sich teils nach dem sog. Existenzminimum, teils nach dem Gesamteinkommen des Hilfesuchenden. Unter Existenzminimum versteht M. „den durch Berechnung festzustellenden Mindestbetrag, mit dem bedürftige Personen oder Familien das zum Lebensunterhalt unabweisbar Notwendige bestreiten müssen und können".[361]) Dieses Existenzminimum ist nicht etwa mit einer dürftigen Lebenshaltung identisch, die gerade das Umkommen im Elend, den Hungertod abwehren kann,[362]) sondern umfaßt einen persönlich, zeitlich und örtlich menschenwürdigen Notbedarf.[363]) Hiermit werde dann das Gesamteinkommen des Hilfesuchenden verglichen, was keineswegs leicht sei; allenfalls gelänge es bei erstmaligen Nachsuchen von Armenunterstützung; später sei es aber, von festen Renten abgesehen, sehr schwer, zumal bei einer fluktuierenden Bevölkerung, die Einnahmen dauernd so genau festzustellen. In Betracht kommen bei der Berechnung des Gesamteinkommens der eigene Arbeitsverdienst, etwaige Einnahmen der Familienangehörigen, Pensionen, Renten, Unterstützungen von dritter Seite. Insbesondere seien Invaliden-, Alters- und Unfallrenten grundsätzlich auf die Unterstützung anzurechnen, in voller Höhe aber nur, wenn wirklich der Notbedarf gewährleistet sei. Man dürfe nicht „die Freude an den Errungenschaften der Versicherungsgesetzgebung vergällen". Die Leistungen der Privatwohltätigkeit seien nicht anzurechnen, aber nach billigem Ermessen zu berücksichtigen, soweit sie die Aufbesserung der allgemeinen Lebenshaltung zum Ziele haben. Darüber hinaus anzurechnen, kommen einer Entlastung der Armenkasse auf Kosten der Privatwohltätigkeit gleich, was weder die Absicht der letzteren sei noch der Stellung der Armenverwaltung entspreche.[364]) Bleibt bei solcher Vergleichung das Gesamteinkommen hinter den Sätzen des Existenzminimums zurück, so sei der betreffende Fehlbetrag die Höhe der öffentlichen Unterstützung.[365]) Diese Formel: Höhe der Unterstützung = Existenzminimum — Gesamteinkommen wendet die Praxis nach M. auf dreierlei Weise an. Beim Tarifsystem stellt man eine feste Skala der Bedürfnisse auf, auf welcher der tatsächliche Bedarf, bestehend aus einem Grundbetrage für das Familienhaupt und entsprechenden Zuschlägen für die Familienangehörigen nach Altersklassen, abgelesen werden kann. Man rechnet dann die Einnahmen

---

[361]) M., Schr. d. D. V. Heft 63 (1903), S. 19; s. auch Heft 75 (1905) S. 141.

[362]) So meinte die ältere preußische Auffassung.

[363]) M., Armenpflege, S. 107, 171; Festgabe für Viktor Böhmert, S. 104; Kommunale Rundschau 1908, S. 132.

[364]) M., Armenpflege, S. 107, 111 f.; in diesem Sinne ein Beschluß des Deutschen Vereins f. A. u. W. von 1898 (Schr. d. D. V. Heft 40 [1898], S. 140; M., ebda, S. 125). Ueber die Anrechnung im geltenden Recht s. §§ 7, 8 RGr; dazu Lücken bei Bolzau, Fürsorgerecht und Caritas, S. 33 ff.

[365]) M., Schr. d. D. V. Heft 67 (1903), S. 19 f.

zusammen und stellt eventuell fest: An der Summe des Existenzminimums fehlt noch soundso viel; das muß die Armenkasse zuschießen. Höhere Beträge als die tarifmäßigen sollen nur in besonderen Fällen gewährt werden. Deckt sich das Einkommen mit dem Existenzminimum oder wird letzteres überschritten, so ist Unterstützung ausgeschlossen, wiewohl auch hier in dringenden Fällen Ausnahmen gemacht werden können. Beim zweiten Verfahren, dem Tarifsystem mit Höchst (Ausschluß-) sätzen werden die Sätze nicht für die einzelnen Familienmitglieder aufsummiert, entsprechend der Größe und Zusammensetzung der Familie, sondern summarisch angegeben, wobei dann bestimmt ist, wie weit im äußersten Falle gegangen werden darf. Auch hier kommen Ausnahmebewilligungen vor. Das dritte Verfahren stellt weder Skala noch Höchstsätze auf, sondern überläßt die Bemessung der Unterstützung dem Ermessen von Fall zu Fall.[366])

Kritisch meint M. zu diesen Verfahren, daß das Tarifsystem an und für sich von richtigen Gesichtspunkten ausgehe, indem es nicht eine willkürliche Schätzung zulasse, sondern eine wirkliche Würdigung des Einkommens und der Bedürftigkeit herbeiführen wolle. Aber dieses System sei mit gutem Erfolge nur anwendbar, wenn ein Tarif mit Sicherheit für alle Verhältnisse festgestellt werden könne. Hier bestehen nun große technische Schwierigkeiten. Man hat mit mehr oder weniger unzulänglichen[367]) Mitteln — Lohnstatistik, Haushaltrechnungen, physiologische Bestimmung des Mindestnahrungsbedarfs, örtliche Erfahrungen und Beobachtungen — die sehr ungleichartigen Bedarfsverhältnisse der Bedürftigen auf eine Durchschnittsformel zu bringen; und dennoch sollen diese Durchschnittssätze dem individuellen Notbedarf in etwa entsprechen, da einer individualisierenden Fürsorge nur mit solchen Sätzen gedient ist. Der Gesetzgeber selbst kann nur allgemeine Richtlinien geben, derart, daß eine Anpassung an die persönlich, örtlich und zeitlich schwankenden Verhältnisse, an die kulturelle und soziale Entwicklung offen bleibt. Den Notbedarf durch kasuistische Detaillierung erschöpfend und allgemeingültig zu regeln, ist ihm nicht möglich.[368]) Hinzu kommen die Schwierigkeiten bei der Anwendung der Tarifsätze, die nicht mechanisch sein darf, eine entsprechende Zahl von Pflegekräften zur Durchführung der nötigen Erhebungen vorausgesetzt usf.[369]) In Abwägung dieser Schwierigkeiten kommt M. zu dem Schluß, daß das Tarifsystem an sich berechtigt sei, daß aber aus praktischen Gründen die Unterstützungsbemessung von Fall zu Fall nach vernünftigem Ermessen vorzuziehen sei.[370])

In keinem Falle dürfe jedoch der öffentlich Unterstützte besser gestellt werden als der freie Arbeiter, d. h. der gewöhnliche Tages-

[366]) M., Armenpflege, S. 107 ff.; Beispiele ebda.
[367]) Näheres Cuno, Schr. d. D. V. Heft 19 (1894), S. 56 ff.
[368]) Greven, Schr. d. D. V. Heft 100 (1913), S. 33 ff.
[369]) M., Armenpflege, S. 108; Schr. d. D. V. Heft 63 (1903), S. 20.
[370]) M., Armenpflege, S. 107 f.

arbeiter aus unteren Volksschichten, um nicht einen gefährlichen Reiz zur Inanspruchnahme öffentlicher Mittel zu bieten.[371]) Dieser Satz widerspricht in dieser allgemeinen Formulierung offenbar dem sozialen Empfinden und dem Prinzip der Individualisierung. Denn dieses Prinzip verlangt, daß bei der Unterstützungsbemessung neben den vielen anderen Momenten auch die soziale Herkunft und Vergangenheit des Bedürftigen mitberücksichtigt wird und daß daher Bedürftigen aus gehobenen Schichten eine irgendwie gehobenere Fürsorge zuteil werde.[372]) Im übrigen sei die Frage des besten Bemessungsverfahrens dem Praktiker überlassen.

§ 20. Das Prinzip der Vorbeugung.

1. Seine geschichtliche Bedeutung.

Neben dem Ausdruck „Individualisierung" kommt das Wort „Vorbeugung" wohl am häufigsten in den Reden und Schriften M.s vor. Er ist hier wieder von seiner Zeit beeinflußt, welche, wie kaum eine Zeit vorher, den Nutzen der vorbeugenden Tätigkeit erkannt hat und praktisch würdigt. Für M. ist die vorbeugende Tendenz eines der „hervortretenden Kennzeichen moderner Hilfe".[357]) Zwar sei die Vorbeugung hier und da schon in älterer Zeit, stärker in der Aufklärungszeit betont worden. Unvergleichlich sei aber ihre Wertschätzung in jüngster Zeit, seit etwa dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts.[374]) Sie stütze sich auf folgende Hauptgründe:

a) vertiefte sich die Erkenntnis durch die neuere soziologische und hygienische Forschung, welche überall, wo sie wirtschaftliche und soziale Erscheinungen untersuchte, neue, im Gebiet der Vorbeugung liegende Aufgaben entdeckte. Zum ersten Male wurden Säuglingssterblichkeit, Tuberkulose und Alkoholmißbrauch beleuchtet und die Dringlichkeit ihrer Bekämpfung erkannt. Die Hygiene lehrte verstehen, daß weit mehr notwendiger sei, als Kranke heilen. Man müsse den Krankheitsherd aufsuchen, um ihn im Entstehen auszurotten; man müsse Kranke rechtzeitig versorgen und dürfe sie nicht zu früh aus der Pflege entlassen. Andere Bestrebungen im Bereich der Jugendfürsorge, namentlich die Forderung hauswirtschaftlichen und gewerblichen Unterrichts, die Sorge für die schulentlassene Jugend, die Bewegung für Jugendgerichte, wurden durch

---

[371]) M., ebda, S. 107; Buehl, Armenwesen, S. 186.
[372]) S. Lücken bei Bolzau, ebda, S. 30.
[373]) M., Deutsche Rundschau 1906, S. 434.
[374]) M., Z. f. d. Armenwesen 1908, S. 184; Schr. d. D. V. Heft 75 (1905), S. 22 f. Immerhin überrascht es, daß das Prinzip der Vorbeugung, welches für die praktische Vernunft doch so einleuchtend ist, erst so spät die ihm gebührende praktische Geltung erlangen konnte. M. geht auf die Gründe nicht ein. Man darf annehmen, daß es teils am fehlenden Bedürfnis, teils an der mangelnden besseren Einsicht lag, teils an den fehlenden Möglichkeiten, diese Erkenntnis anzuwenden, wenn die vorbeugende Tätigkeit früher an Umfang und Intensität so gering gewesen ist. Diese Vermutung müßte noch mit den geschichtlichen Quellen verglichen werden.

Wahrnehmungen ausgelöst, welche auf dem Gebiet der Armenpflege an den Bedürftigen und Verwahrlosten gemacht wurden. Man erkannte, daß bei dem Problem der Jugendverwahrlosung nicht die Sorge für den gegenwärtigen Aufwand durch die Armenpflege in erster Linie stehe, sondern vor allem die Sorge für die Erhaltung einer gesunden Generation, die vor Schwäche und Armut geschützt werden muß. Je mehr man ferner des Zusammenhanges der Arbeitslosigkeit mit wirtschaftlichen und sozialen Ursachen inne wurde, um so mehr mußte man einsehen, daß die Arbeitslosenfürsorge im Grunde außerhalb der Armenpflege liege, nämlich eine selbständige Funktion der generellen „Wohlfahrtspflege" sei und deshalb von dem Boden der Armenpflege, auf dem sie ursprünglich[375]) entstanden, nach dort zu verlegen sei.[376])

b) wuchs das praktische Bedürfnis nach Vorbeugung. In dieser Richtung wirkten schon die obigen Erkenntnisse, aber nicht allein. Man hat noch an die Massennot der industriellen Entwicklung, an das rasche Wachsen der Aufgaben zu denken. Im Zusammenhang mit der industriellen Entwicklung bildete sich ferner eine klassenbewußte Arbeiterschicht, welche sich mit Bewußtsein von denjenigen Darbietungen abwandte, die ohne Gegenleistung gewährt werden, d. h. den Charakter eines Almosens haben. Sie forderte Einrichtungen, welche das Individuum gegen die Notwendigkeit schützt, Almosen zu fordern. Die von allen Nationen gewürdigte deutsche Sozialversicherung bedeutete hier den großen, entscheidenden Schritt. Ebenso stellten sich die Gewerkschaften, welche Ende der 60er Jahre aufkamen, auf den Grundsatz von Leistung und Gegenleistung.[377])

Die Wirksamkeit dieser Ideen und Tatsachen haben wir uns nicht stürmisch, sondern langsam und stetig vorzustellen. Aufschlußreich sind hier wieder die Schriften des Deutschen Vereins f. A. u. W. Gleichzeitig bestätigen sie die Ansichten von M. über die modernen Triebkräfte der Vorbeugung. Man kann die Tätigkeit des Vereins in den ersten 25 Jahren seines Bestehens (1880—1905) mit M. dahin zusammenfassen: langsame, unmerkliche und fortschreitende Erfüllung der Vereinsziele[378]) mit der Bedeutung vorbeugender Wohlfahrtspflege; allmähliche Umwandlung der Aufgaben, die anfänglich als rein armenpflegerische galten, unter der Hand in hygienische, soziale und erzieherische Aufgaben, ja, in allgemeine Wohlfahrtsmaßnahmen.[379]) Würde man über das zweite Vierteljahrhundert der Vereinstätigkeit (1905—1930) Erntelese halten, so hätte man fest-

[375]) M., Die neue Rundschau 1910, S. 442; Conrads Jahrb. 1904, S. 590 f.; die englische Gilbert act von 1782 behandelte z. B. die Arbeitslosigkeit lediglich unter armenpolitischer Rücksicht.

[376]) M., Deutsche Rundschau 1906, S. 442; Conrads Jahrb. 1904, S. 590 f.; Festgabe für Viktor Böhmert, S. 108 ff.; Die neue Rundschau 1910, S. 548 f.; Die Weltwirtschaft, hrgb. von E. von Halle, 1908, S. 123.

[377]) M., Z. f. d. Armenwesen 1908, S. 184; Schr. d. D. V. Heft 94 (1910), S. 22.

zustellen, daß die vorbeugenden Tendenzen noch weiter fortgeschritten sind und daß ohne sie das bedeutende Wachstum der modernen Hilfsbestrebungen unverständlich wäre. M.s Lehren über die Vorbeugung sind daher für unsere Zeit noch mehr aktuell, als sie es für seine Zeit schon waren.

2. Inhalt und Zweckmäßigkeit des Prinzips.

M. gebraucht das Wort Vorbeugung in einem doppelten Sinne. Einmal versteht er darunter eine durchgreifende Hilfe gegenüber bereits eingetretener Armut, mit dem Ziele, ihr Wiederentstehen, insbesondere den Verfall in dauernde Armut zu verhindern.[380]) Nach der zweiten Wortbedeutung sucht die Vorbeugung von vornherein zu verhüten, daß der Verfall in Armut und der Heimfall an die Armenfürsorge überhaupt eintreten kann.[381]) Die Unterscheidung ist zweifellos wertvoll. Da beide Formen der Vorbeugung die Armut in den letzten Gründen zu erfassen und das Uebel von innen auf weite Sicht zu bekämpfen suchen, erfordert die vorbeugende Tätigkeit notwendig eingehende Studien der Notstände und der besten Hilfsmittel.[382])

Die Zweckmäßigkeit der Vorbeugung ergibt sich für M. aus dem vielgebrauchten Satz, daß „Armenpflege überflüssig machen besser sei als Armenpflege üben", „Krankheit verhüten besser als Krankheit heilen".[383]) Der Satz ist unanfechtbar, und zwar

a) aus theoretischen Gründen,

die in der Natur der Armenpflege liegen. Diese tritt nach ihren Voraussetzungen nur ersatz- und ergänzungsweise ein und erkennt sich damit selbst als Notbehelf an, dessen Ueberwindung durch Vorbeugung wünschenswert sein muß. Ihrem Ziele nach strebt die Armenfürsorge nicht nach Ausdehnung ihres Bereichs wie die wirtschaftliche, technische, künstlerische und wissenschaftliche Tätigkeit, sondern nach Minderung und Erübrigung. Sie will nicht Notstände schaffen und vermehren, sondern beseitigen und lindern. Wenn wir Zustände annehmen, in denen sie entbehrlich wäre, so widerspräche das nicht ihrem Daseinszweck; ihr Aufhören wäre sogar ideal, während das Aufhören etwa der wirtschaftlichen Tätigkeit (Unterhaltsfürsorge), solange Menschen leben, nicht einmal gedacht werden kann.

b) aus praktischen Gründen.

α) für die Hilfstätigen ist die vorbeugende Hilfe auf die Dauer billiger als die heilende, besonders die nur symptomatisch hei-

[380]) M., Armenpflege, S. 95.

[381]) M., Conrads Jahrb. 1904, S. 590; Die Nation 1901/02, S. 163. Vorbeugung darf übrigens nicht mit Repression verwechselt werden.

[382]) M., Deutsche Rundschau 1906, S. 427.

[383]) Schr. d. D. V. Heft 76 (1906), S. 27; Z. f. d. Armenwesen 1908, S. 184.

lende Hilfe. Denn die durchgreifenden, im Augenblick vielleicht hohen Beihilfen und prophylaktischen Aufwendungen verzinsen sich in vielfachem Maße in der Erwerbstüchtigkeit und Gesundheit der Betreuten und ihrer Bewahrung vor künftiger Armut.[384]) Wir können zwar die Ersparnisse durch Vorbeugung nicht zahlenmäßig bestimmen; sie müssen jedenfalls bedeutend sein, da allein schon die Entlastung der Armenfürsorge durch die Sozialversicherung so ansehnlich ist.[385]) Vorbeugen ist ferner im allgemeinen leichter und erfolgreicher als Heilen. Man denke an die psychologischen, sittlichen und wirtschaftlichen Komplikationen längerer Arbeitslosigkeit oder chronischer „Unterarbeit", welche die Webbs und M. so lebendig veranschaulichen,[386]) an eine verschleppte Krankheit u. dgl. Hier ist nicht nur wahrscheinlich, sondern auch durch tagtägliche Beobachtungen mannigfach zu belegen, daß die recht- und frühzeitige Vorbeugung manches, vielleicht vieles und alles erspart hätte, was jetzt durch nachträgliche Hilfe mit mehr oder minder ungünstigeren Aussichten und höherem Aufwand wieder gutgemacht werden muß. Die Erschwerung der Arbeit mag in einzelnen Fällen verspäteter Hilfe tragbar sein. Nehmen wir aber eine große Zahl von Fällen oder die bloß heilende, versorgende Hilfe als Regel, so wüchsen auf die Dauer der Armenfürsorge die Aufgaben über den Kopf, wie auch die Medizin ohne vorbeugende Hygiene ihren Aufgaben nicht mehr gewachsen ist. Der leichtere und größere Erfolg macht die Vorbeugung schließlich dankbarer, insofern sie den Hilfstätigen mehr Befriedigung und Genugtuung gewährt als die heilende Hilfe.

β) Andererseits entspricht die Vorbeugung auch mehr den Bedürftigen, denen sie wirksamer hilft; sie ist ferner ethisch wertvoller und sozialer, da sie das Ehrgefühl schont und die drückende Abhängigkeit, welche Feinerfühlende beim Empfang von Almosen empfinden, fernzuhalten sucht.

γ) Man könnte noch auf größere Vorteile für die Gesamtheit hinweisen, z. B. auf die Förderung des sozialen und kulturellen Fortschrittes durch durchgreifende Bekämpfung der Tuberkulose, des Alkoholismus, Wohnungselendes oder auf den Ausgleich sozialer Spannungen durch Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen u. a. m. Doch das Gesagte beweist genügend, daß die Vorbeugung als die zweckmäßigere Form der Hilfe gelten muß. M. zieht daraus wieder praktische Folgerungen.

---

[384]) S. M., Deutsche Rundschau 1906, S. 442 f.: „Die Vermehrung des Nationalvermögens durch die künftige Arbeit bildet den aktiven Posten der wirtschaftlichen Bilanz gegenüber dem passiven Posten des Aufwandes für Strafanstalten, in denen verwahrloste Jugendliche unfehlbar ihre Laufbahn beginnen, um sie in Irrenanstalten und Armenhäusern zu beendigen." Vgl. auch die amtlichen Erläuterungen zu §§ 2, 3 RGr. bei Bolzau, S. 301.

[385]) Aelteres Zahlenmaterial s. Schr. d. D. V. Heft 21 u. 23 (1895).

[386]) S. u. B. Webb, Das Problem der Armut, deutsch von Helene Simon, Dresden 1912, S. 60; M., Die neue Rundschau 1910, S. 541.

3. Folgerungen.

a) Die erste und würdigste Aufgabe moderner Armenpflege müsse sein, „entweder ihr Eintreten zu verhüten oder, wo sie eingetreten, sie tunlichst schnell überflüssig zu machen",[387] also Vorbeugung im genannten doppelten Sinne zu üben. Der Satz gilt für die private Fürsorge in vollem Umfange, für die gesetzliche Fürsorge dagegen nicht unbedingt vollständig. Wir haben zu unterscheiden: Vorbeugung = durchgreifende Hilfe bei vorhandener Bedürftigkeit ist sowohl als freiwillige wie als gesetzliche Pflichtleistung der öffentlichen Organe unbedenklich zulässig. Ebenso steht nichts im Wege, ist vielmehr erwünscht, die weiterreichende Vorbeugung gegen das Entstehen von Bedürftigkeit überhaupt als freiwillige Leistung, auf die kein gesetzlicher Anspruch eingeräumt wird, zu fördern. Nicht aber ist es möglich, Vorbeugung dieser Art auch nur teilweise in den gesetzlichen Pflichtenkreis obligatorisch einzubeziehen. Man würde sonst über den Rahmen des Notbedarfs hinausgehen und mangels bestimmter Abgrenzung der gesetzlichen Armenfürsorge allen festen Boden unter den Füßen verlieren.[388]) Wie M. obigen Satz de lege ferenda versteht, sagt er nicht; man darf annehmen, im Sinne unserer Erläuterung. Nach geltendem Recht sind die öffentlichen Fürsorgebehörden zur Vorbeugung bei eingetretener Bedürftigkeit verpflichtet, zur Vorbeugung künftiger Armut nur berechtigt.[389])

b) Noch wichtiger als Vorbeugung durch Armenfürsorge ist nach M. die Vorbeugung durch Selbsthilfe und „Wohlfahrtspflege". Die Sozialversicherung und Gewerkschaften schützten gerade diejenigen Bevölkerungsklassen, die ehedem in den Fällen von Krankheit, Unfall, Invalidität und Alter der Armenfürsorge zur Last fielen.[390]) Würde noch die Witwen-, Waisen- und die (inzwischen eingeführte) Arbeitslosenversicherung verwirklicht und nach und nach auf alle Bevölkerungsschichten ausgedehnt, so werde der Kreis der Selbstvorsorge nahezu geschlossen sein. Die Sozialversicherung sei so bestimmt, „den alten Bau armenpflegerischer Versorgung dereinst zu ersetzen". Ob dieser Ausbau der Sozialversicherung, in dem der „künftige Fortschritt" liege, zwar in absehbarer Zeit Aussicht habe, sei eine „tatsächliche, auf mannigfachen Voraussetzungen beruhende Frage".[391]) Wir kommen auf die Möglichkeit, Armenfürsorge durch Sozialversicherung zu erübrigen, an anderer Stelle zurück.

„Wertvoller als Armenpflege" sind ferner „wirtschaftliche und sozialpolitische Maßregeln."[392]) Kein Kenner der Verhältnisse ver-

---

[387]) M., Schr. d. D. V. Heft 28 (1896), S. 17; Festgabe für Viktor Böhmert, S. 111.

[388]) S. Greven-Hollander, Schr.d.D.V. Heft 100 (1913), S. 21 ff., 143.

[389]) Lücken, bei Bolzau, ebda, S. 29.

[390]) M., Deutsche Rundschau 1906, S. 434.

[391]) M., Armengesetzgebung, S. 58; Z.f.d.Armenwesen 1908, S. 184 f.; Festgabe für Viktor Böhmert, S. 110.

[392]) Generalbericht 1905, S. 110.

hehle sich, daß alle Einrichtungen, wie Dispensaries, Lungenheilstätten, armenpflegerische Fürsorge usf., nicht annäherend die gleiche Bedeutung haben wie der Besitz dauernder und gutgelohnter Erwerbstätigkeit, wie Beschaffung gesunder Wohnung und ausreichender Nahrung. Aus dieser „auf dem sozialen Untergrund unserer Zeit erwachsenen Erkenntnis" entspringt die Forderung, die Hebung der arbeitenden Klassen und die Förderung der allgemeinen Wohlfahrt selbst den allerbesten Einrichtungen der Armenpflege und Wohltätigkeit weit voranzustellen.[393]) Denn je mehr durch sozialpolitische und wohlfahrtspflegerische Maßnahmen Verarmung verhütet oder im Keime erstickt werde, um so mehr könne Armenpflege entbehrt und zurückgedrängt werden, worin M. einen Fortschritt erblickt.[394]) Es kommt hinzu, daß die Armenfürsorge allein die Armut als soziale Erscheinung gar nicht zu bekämpfen vermag; vielmehr: „Die Armut ist die Krankheit, welche durch die Armenpflege im einzelnen Falle beseitigt, aber nur durch Sozialpolitik im ganzen zurückgedrängt werden kann." [395]) M. weist z. B. auf das Problem der Arbeitslosigkeit hin, das schlechterdings nicht im Rahmen der Armengesetzgebung und der armenpflegerischen Fürsorge gelöst werden könne, sondern, wenn es überhaupt lösbar sei, nur durch die wirtschaftliche Tätigkeit selbst. Nicht um Arbeitsnachweis und Arbeitsbeschaffung, nicht um Versicherung und Armenpflege handelt es sich im letzten Grunde, „sondern um die wirtschaftliche und soziale Ordnung der Dinge, um den Prozeß der Gütererzeugung und der Beteiligung aller Volksglieder an diesem Prozeß mit dem Erfolge, daß jeder einen seinen Fähigkeiten und Leistungen entsprechenden Anteil an dem Arbeitsprodukt gewinnen könne".[396]) Auf dem Gebiet der Wandererfürsorge hält M. jede Maßregel, die den Volkswohlstand hebt und die Arbeitsgelegenheiten vermehrt, für aussichtsreicher als Maßnahmen der Armenverwaltung, Polizeibehörde oder Privatwohltätigkeit.[397]) Auch Flesch betont, wie irrig und unmöglich alle Bestrebungen sind, mit den Mitteln der Armenfürsorge, die sich nur an Individuen wenden könne, soziale Verhältnisse ändern und die Lage der bedürftigen, nicht unterstützten Bevölkerung bessern zu wollen. Wer noch so vielen einzelnen helfe, beseitige keinen sozialen Notstand. Deshalb seien auch alle Vorwürfe, die anläßlich aufsehenerregender Fälle von Not und Elend gegen die öffentliche Armenpflege erhoben würden, unbegründet, weil diese die Folgen sozialer Uebel nicht zu beseitigen vermöge.[398])

Wenn aber, wie wohl zutreffend ist, Wohlfahrtspflege (im Sinne M.s) und Sozialpolitik wertvollere und wirksamere Mittel gegen die

[393]) M., Conrads Jahrb. 1904, S. 591.
[394]) M., ebda; Generalbericht 1905, S. 110.
[395]) M., Schr. d. D. V. Heft 75 (1905), S. 15.
[396]) M., Die neue Rundschau 1910, S. 130, 548.
[397]) M., Schr. d. D. V. Heft 22 (1895), S. 66.
[398]) Flesch, Schr. d. D. V. Heft 56 (1901), S. 30; Z. f. d. Armenwesen 1910, S. 81 f.

Armut sind als Armenfürsorge, warum dann überhaupt noch Armenfürsorge? Ist es nicht klüger, auf diese zugunsten jener überhaupt zu verzichten? Wir berühren hier die schwierige Frage der Grenzen zwischen Sozialpolitik und Armenfürsorge, worüber später zu sprechen ist.

Individualisierung und Vorbeugung mit dem letzten Ziele der wirtschaftlichen Verselbständigung sind die leitenden Grundsätze wahrhaft helfender Fürsorge. Wie sollen und können sie formaltechnisch verwirklicht werden? Wir können hier nicht den weiten fürsorge-praktischen Fragenkreis erörtern und beschränken uns kurz auf die Pflegetätigkeit im allgemeinen und das Pflegeramt. Mit dem, was früher über Organisation, Mittelbeschaffung usf. gesagt wurde, dürfte sich das Bild der allgemein-fürsorgepraktischen Lehren M.s in etwa abrunden. Ganz unberücksichtigt muß die Technik der einzelnen Fürsorgezweige bleiben.

§ 21. Das Pflegeramt.

„Gewisse Punkte sind einfach unerläßlich, wenn eine gute Armenpflege geübt werden soll, und hierher gehört in allererster Linie die richtige Wertschätzung des Amtes des Armenpflegers.“ [399]) Den großen Gestalten, die uns die Geschichte des Armenwesens kennen lehrt, ist nach M. ein bedeutsamer Zug gemeinsam: die volle Hingabe der Persönlichkeit. Diese Hingabe sei innere Heiligung, bewußte Aufgabe der flüchtigen Genüsse des weltlichen Lebens, die durch eine tief von innen hinströmende Befriedigung ersetzt werden. Inhalt dieser Tätigkeit sei nicht nur Geben vom Ueberfluß, nicht nur Erledigung einer öffentlichen oder sittlichen Pflicht, sondern dauernde Beschäftigung mit dem leidenden Mitmenschen, um ihn leiblich zu kräftigen und seelisch zu erheben. Diese Hingabe entspreche den Mahnungen des Gründers der christlichen Religion, wie sie uns in unvergänglicher Schönheit und Kraft in der Bergpredigt leuchteten. Aus dem lebendigen Glauben und dem Gefühl menschlicher Barmherzigkeit quelle der Mut und die Kraft, sich einem Werke zu widmen, das weder äußere Ehren verheißt noch zu irdischen Schätzen verhilft, ja umgekehrt ein Leben voll Entsagung und Entbehrung fordert. „Gleichgültig, ob jemand ganz und gar in dem Pflegerberufe aufgeht oder ob er nur jedes Jahr einmal sich der Fürsorge für einen seiner Mitmenschen zuwendet, diese Gesinnung ist auch bei der geringsten Pflegetätigkeit die Voraussetzung des Erfolges.“ [400])

Tiefer und schöner kann die Fürsorgetätigkeit nicht begründet werden; sie ist sittliche Tätigkeit, res sacra. Ihr großer Ernst erfordert daher nach M. „einen klaren Sinn, der vor dem Elend nicht zurückbebt, einen klaren Kopf, der das Uebel in seinen Wurzeln ergreifen und bekämpfen will, ein warmes Herz, das sich selbstlos mit dem Gefühl von dem Leid seiner Mitmenschen erfüllen lassen will“.[401])

---

[399]) M., Schr. d. D. V. Heft 67 (1903), S. 11.
[400]) M., Armenpflege, S. 173 f.
[401]) Ebda, S. 6.

Daher „keine weichliche Humanität und keine brutale Polizeiwillkür, sondern zwischen beiden mit wirklich menschlicher Liebe vernünftige Grundsätze".[402])

Wie kann diesen Anforderungen entsprochen werden? Um das Pflegeramt richtig auszuüben, wird nach M. mehr vorausgesetzt als menschenfreundliche Eingebungen des Herzens, allgemeine Kenntnis der örtlichen Verhältnisse und Personen, schneller praktischer Blick, Lebenserfahrung, Achtung vor der Persönlichkeit des Armen, seines Ehrgefühls und Willens zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit, Vertrauensbeziehungen zwischen Pfleger und Armen, gerechte Verteilung der Fürsorgemittel. Es bedarf dazu noch guter t h e o r e t i s c h e r F a c h k e n n t n i s s e, welche die Pflegetätigkeit vertiefen und durch planmäßige Belehrung und Unterweisung zu erlangen sind.[403])

Die uns heute selbstverständliche Forderung nach eingehender Fachausbildung war zur Zeit M.s keineswegs so geläufig. Man glaubte noch überwiegend, daß eine spezielle Vorbildung oder Vorbereitung entbehrlich sei; Gebefreudigkeit und gesunder Menschenverstand würden für die Fürsorgetätigkeit schon hinreichen. So meinte Kayser 1900 mit der landläufigen Ansicht: „Fragen wir uns, was der Pfleger zu seinem Amte mitbringen soll, so sind es keine außergewöhnlichen Eigenschaften, die gesucht werden; im Gegenteil, die Armenpflege ist etwas so Natürliches, daß jeder Mensch, sofern er mit seinen eigenen Angelegenheiten fertig werden kann, auch Armenpfleger sein kann."[404]) Selbst von den beruflichen Organen, von denen man am ehesten eine gründliche, fachgemäße Vorbildung erwarten sollte, wurden — in Deutschland wenigstens — geringe Sachkenntnisse verlangt, wie der Internationale Armenpflegekongreß in Mailand 1906 und die Jahresversammlung des Deutschen Vereins f. A. u. W. von 1907 feststellten.[405]) Ja, Levy bemerkte 1907 im Deutschen Verein, „bei näherem Nachsehen in der ganzen Literatur" an keiner Stelle auch nur eine Andeutung dafür gefunden zu haben, daß eine Vorbildung oder doch Vorbereitung für die armenpflegerische Tätigkeit dringend erwünscht oder gar notwendig sei.[406]) Wenn dies auch nicht ganz zutrifft, da M. schon Jahre vorher das Bedürfnis nach Belehrung und

---

[402]) M., Schr. d. D. V. Heft 23, S. 78; vgl. auch das anonyme Schriftchen M.s „Praktische Ratschläge für den Amtsrichter, von einem Berufsgenossen", Vahlen, Berlin 1890, S. 8 ff. „Bürokratie" ist nach M. (Schr. d. D. V. Heft 83 [1907], S. 14 f.) unter allen Umständen von der Fürsorge fernzuhalten. Dasselbe betonten auch die Reichstagskommission gelegentlich der Beratung der Regierungsnovelle zum UWG. von 1907 (Kom.-Ber., Nr. 565, Drucks. von 1905/06, S. 21), Flesch (Schr. d. D. V. Heft 86, S. 34), Gustav Schmoller (Tägliche Rundschau, Nr, 568 vom 5. 12. 1906).

[403]) M., Armenpflege, S. 176; Z. f. d. Armenwesen 1906, S. 294; Schr. d. D. V. Heft 67 (1903), S. 18.

[404]) Schr. d. D. V. Heft 51 (1901), S. 9.

[405]) Schr. d. D. V. Hefte 79, 83 (1907; Z. f. d. Armenwesen 1906, S. 289 ff, 321 ff.

[406]) Schr. d. D. V. Heft 83 (1907), S. 68.

Unterweisung ausgesprochen hat,[407]) so ist die Forderung nach Fachausbildung der Fürsorgekräfte doch relativ sehr neu.[408]) Sie wurde dann seit jenen Kongressen, welche die Meinung unverkennbar wandelten, in sachverständigen Kreisen schnell allgemein anerkannt.

Die Gründe, welche M. für die Notwendigkeit der Fachausbildung anführt, hängen teils mit der Intensivierung und Spezialisierung der modernen Fürsorgetätigkeit zusammen, teils mit dem Anwachsen und der Erschwerung der Fürsorgeaufgaben infolge der neueren wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung.[409]) Neue Gesichtspunkte bringen sie nicht. Auch die Bildungsmittel, welche M. angibt, sind im wesentlichen die gleichen, wie sie heute bekannt sind und vielfältig eingesetzt werden. Er nennt besonders:[410]) Unterrichtsmäßige Ausbildung für allgemeine und spezielle Zwecke, Belehrung durch die vorgesetzten Behörden, Vereinssatzungen, Anstaltsordnungen u. dgl.; Aufklärung und Belehrung durch die Fürsorgeliteratur, namentlich Fachzeitschriften, Kongreßberichte, soziale Lebensbeschreibungen, Darstellungen sozialer Zustände, Arbeiten über in- und ausländisches Armenwesen, Anregung durch Ausstellungen usf. Bemerkenswert ist, daß M. für die wissenschaftliche Darlegung des Fürsorgewesens eine gründliche staatswissenschaftliche, historische und volkswirtschaftliche Schulung fordert.[411])

§ 22. Die Pflegetätigkeit.

1. In der Regel wird die Fürsorgetätigkeit nach M. durch ein Bittgesuch eröffnet, das ein Bedürftiger schriftlich oder mündlich an öffentliche Organe, Büros, Vorstandsmitglieder von Privatvereinen, Stiftungsverwalter oder an Privatpersonen richtet.[412]) Diese Gesuche sollen leicht und schnell entgegengenommen werden. Der erste Schritt ist dann, die Verhältnisse des Hilfesuchenden sorgfältig und vorurteilsfrei zu prüfen und zu begutachten. Wie Osius[413]) mit M. hervorhebt, ist die Prüfung von der größten Wichtigkeit, nicht nur weil sie die Bedürftigen von den Nichtbedürftigen sondert und die erforderlichen Unterlagen für die individuelle Behandlung des Pflegefalles gewährt,[414]), sondern auch wegen ihrer erzieherischen Be-

---

[407]) Zeitschr. d. Zentralstelle f. Arb.-Wohlf.-Einrichtungen 1894, S. 93; Armenpflege, Vorwort, S. 3 f. Die „Blätter f. d. Hamburgische Armenwesen" (1893) gründete M. gerade zur Belehrung der ehrenamtlichen Kräfte.

[408]) Man wird dies bei der Würdigung der mittelalterlichen Caritas berücksichtigen.

[409]) M., Z. f. d. Armenwesen 1906, S. 294 f., 334 f.; Deutsche Rundschau 1906, 427.

[410]) M., Z. f. d. Armenwesen 1906, S. 296 ff, 321 ff.; 1910, S. 196, 225; Schr. d. D. V. Heft 52 (1901), S. 183; 56 (1901), S. 26; 75 (1905), S. 18.

[411]) M., Z. f. d. Armenwesen 1908, S. 162.

[412]) M., Armenpflege, S. 167. Der andere Fall, daß Bedürftige von der Fürsorge aufgesucht werden, dürfte verhältnismäßig seltener sein.

[413]) Schr. d. D. V. Heft 25 (1896), S. 4 f.

[414]) M., Armenpflege, S. 167 f.

deutung. Es wäre „kein Bettler vorhanden, wenn kein gedankenloser Geber vorhanden wäre". Die erste Hilfeleistung sei häufig geradezu entscheidend, ob aus dem Bittenden ein dauernder Almosenempfänger werde.[415])

Inhaltlich soll sich die Prüfung auf die Gesamtverhältnisse des Hilfesuchenden erstrecken. Das Bittgesuch selbst kann hierbei nicht immer richtunggebend sein. Denn sehr häufig treten nach M. Bedürftige mit geringfügigen Anliegen an die Fürsorge heran, während die genauere Prüfung ergibt, daß in Wirklichkeit eine viel größere oder eine ganz andere Art der Hilfe als die erbetene erforderlich ist. In besonderen Fällen, die schon durch den Augenschein eine gewisse Bedürftigkeit erkennen lassen, z. B. bei Krankheit, Gebrechen, Schwangerschaft, dürfe man sich mit einer weniger eingehenden Prüfung begnügen; in sehr dringlichen Fällen dürfe man sofort unterstützen, unter Vorbehalt der nachträglichen Prüfung.[416])

Bezüglich der Form der Prüfung meint M., daß Materialien aus älteren Erhebungen nur nach näherer Nachprüfung wieder benutzt werden können, weil die Verhältnisse dauernd wechseln und jeden Tag eine anders geartete Notlage erzeugen könnten. Regelmäßig seien Pflegebesuche in der Wohnung des Bedürftigen unentbehrlich, um einen unmittelbaren Einblick in seine Verhältnisse zu gewinnen. Neben diesem armenpflegerischen Zweck haben die Besuche moralische und soziale Bedeutung, da sie die Besitzunterschiede überbrücken, soziale Spannungen beseitigen usf.[417]) Je nach den Umständen sei es zweckmäßig, die bei den Armen gemachten Wahrnehmungen und Eindrücke anderwärts zu ergänzen bzw. sich bestätigen zu lassen, z. B. durch Erkundigungen bei Nachbarn, Einholen ärztlicher Gutachten, durch Anfragen bei Kassenvorständen, Behörden, Auskunftsstellen, Lehrern, Hauswirten. Nur müsse man hierin und namentlich im Anfang eine gewisse Zurückhaltung beobachten. Nichts sei für verschämte wirkliche Arme peinlicher als derartige Erkundigungen mit Angabe des Zwecks. Auch könnten die Bedürftigen direkt geschädigt werden, wenn z. B. Hauswirte, Arbeitgeber mißtrauisch würden und kündigten. Man solle ferner vermeiden, daß der Bedürftige zum Gesprächsgegenstand der Nachbarn werde. Umgekehrt könne gerade durch solche Erkundigungen ein beabsichtigter Mißbrauch zeitig aufgedeckt werden. Technisch empfiehlt M. für diese Ermittlungen einen Fragebogen, in dem gewisse wiederkehrende Verhältnisse vorgedruckt sind. Man könne so alle für die Beurteilung möglichen Gesichtspunkte zusammenfassen und das Ergebnis der Um- und Nachfragen, weil schriftlich festgelegt, auch anderen als dem Prüfenden zugänglich machen.[418])

---

[415]) Ebda, S. 5, 169.

[416]) Ebda, S. 169.

[417]) Ebda, S. 168; Bericht über den Internationalen Kongreß für Armenpflege u. Wohltätigkeit in Paris 1900, Berlin 1901, S. 23.

[418]) M., Armenpflege, S. 167 ff.

Bei diesen Erörterungen hat M. in erster Linie mehr oder minder seßhafte Verhältnisse im Auge. Bei unsteten, reisenden und wandernden Bedürftigen müssen sich die Formen der Prüfenden natürlich ändern, weil man Ortsfremde vor sich hat. Als Zeugnis wirklicher Not fordert hier M. Legitimationspapiere oder, da diese gefälscht werden können, eine „moralische Legitimation" mittels Arbeitsleistung, welche Arbeitswillige und Arbeitsscheue scheidet. Letztere seien der Fürsorge, erstere der Polizei zuzuführen.[419])

2. Nach beendeter Prüfung entsteht die Frage, ob überhaupt ein Fall von Bedürftigkeit vorliegt und ob der Fall im Rahmen der Aufgaben liegt. Zwar würden gute Fürsorgeverwaltungen und gutgeleitete Vereine, Stiftungen, Anstalten usf. Armenordnungen, Satzungen besitzen, in denen die Voraussetzungen der Hilfeleistung angegeben sind. Gleichwohl sei die Entscheidung der Bedürftigkeitsfrage im Einzelfalle ebenso schwer wie verantwortlich, weil sie von einer großen Zahl von Umständen abhänge, die mit dem Einzelfalle an sich nichts zu tun haben. Abgesehen von den eigenen Verhältnissen des Prüfenden, die seinen Eindruck wesentlich beeinflussen, kommen die Zustände derer in Betracht, die derselben Bevölkerungsschicht angehören wie der Bedürftige. Man denke z. B. daran, daß eine niedrige Lebenshaltung im allgemeinen die Anforderungen an die Armenfürsorge herabsetzt.[420]) Auch die Tatsache, daß in wohlhabenden Gemeinden die verfügbaren Hilfsmittel und die Geneigtheit zur Hilfe größer sind als in kleinen Gemeinwesen, ist von Einfluß.

3. Wird die Bedürftigkeitsfrage bejaht, so fragt sich, ob Mittel für die Hilfe vorhanden sind und welche Art von Hilfe gewährt werden soll. Die Wahl der Hilfsmittel ist keineswegs leicht. Es sei an den großen Gegensatz von geschlossener und offener Pflege, von Geld- und Naturalunterstützung erinnert. Nach M. müssen hier zwei Grundsätze maßgebend sein:

a) wenn man überhaupt helfen will, muß man es mit zureichenden Mitteln tun. Unzureichende Hilfe sei gar keine Hilfe. Geldunterstützungen z. B., die eine Witwe mit mehreren Kindern eben vor dem Verhungern schützen, seien „ebensoviel Verführungen zum Betteln für die übleren und ebensoviel Ursachen für körperliche Verkümmerung und seelische Verbitterung für die besseren Elemente".

b) müsse diejenige Hilfe gewährt werden, die der Notlage angemessen sei, nicht diejenige, die der Bedürftige erbeten hat[421]) oder

---

[419]) M., Schr. d. D. V. Heft 23, S. 75.

[420]) M., ebda, S. 10; Conrads Jahrb. 1886, S. 382. Ein niedriges Maß der Lebenshaltung im allgemeinen läßt die Unterschiede von Reichtum und Armut nicht oder nicht so deutlich hervortreten. So erklärt sich nach M. die seltsame Erscheinung der Statistik, daß nicht, wie wir erwarten, die ärmsten Bezirke die höchsten Armenlasten aufweisen, sondern umgekehrt die sehr reichen, großen Städte. (M., Schr. d. D. V. Heft 77 [1906], S. 23.)

[421]) Vgl. das geistreiche Wortspiel bei J. L. Vives (zit. Liese, Gesch. der Caritas, Bd. 1, S. 293): „Nos dandum cuique est, quod expetit, sed

die der Prüfende nur zu gewähren in der Lage ist. Häufig verwandelten sich deshalb Gesuche um Geld in solche um ärztliche Hilfe; Gesuche um ärztliche Hilfe zögen ebenso häufig eine weitere Unterstützung mit Geld und Naturalien nach sich. Die Mannigfaltigkeit der hier möglichen Kombinationen sei nicht zu erschöpfen. Hier wird sich nach M., namentlich mit zunehmender Größe des Gemeinwesens, eine Verbindung der verschiedenen Organe der Armenfürsorge und Wohltätigkeit ganz besonders nützlich erweisen. Was der eine nicht vermöge, weil seine Aufgaben in anderer Richtung liegen, würde der andere vermögen, in dessen Bereich ein bestimmter Fall hineingehört.[422]) Es braucht nicht betont zu werden, daß die Frage der Bedürftigkeit und Hilfsmittel möglichst schnell zu entscheiden ist. Denn „bis dat, qui cito dat".

4. Nach der Entscheidung handelt es sich darum, die bewilligte Hilfe zu gewähren bzw. gleich auszuhändigen oder die Stelle zu bezeichnen, an der die Verteilung geschieht oder bei der die Meldung zwecks Aufnahme in eine Anstalt erfolgen kann.[423]) Bezüglich der in offener Pflege bewilligten Geldunterstützungen bestehen zwei Verfahren: die Auszahlung der Beträge durch den Pfleger in seiner Wohnung oder in der Wohnung des Armen, andererseits die Auszahlung durch die Armenkasse oder eine andere öffentliche Zahlstelle. Letzteres Verfahren empfiehlt M. nicht, da es für die Armen „ungemein peinlich" sei; ferner werde dem Pfleger die Gelegenheit genommen, mit seinem Schützling in unmittelbarer Berührung zu bleiben und die Verwendung des Geldes in geeigneter Weise zu beeinflussen.[424])

5. Mit Gewährung der Hilfe endet die Fürsorgetätigkeit, wenigstens bei vorübergehenden Fällen. Bei schwebenden und wiederkehrenden Fällen ist nach M. fortgesetzte Beobachtung der Unterstützten bzw. ihrer Verhältnisse erforderlich, um Mißbrauch zu verhüten und nötige Veränderungen in der Art und Weise oder im Umfang der bisher geleisteten und beabsichtigten Hilfe zeitig veranlassen zu können.[425]) Die Mittel sind teils Maßnahmen der Fürsorgeverwaltung, wie Kontrollbesuche, besondere Ermittlungs- und Aufsichtsbeamte, Aktenführung, Mitwirkung von ehrenamtlichen Kräften in genügender Zahl, kurze Bemessung der Bewilligungsperioden, um die Prüfung häufiger eintreten zu lassen u. a.,[426]) teils Maßnahmen der Armenpolizei. Letztere stehen nur der öffentlichen Fürsorge zu Gebote.

---

quod ei expedit" und bei Klumker (Fürsorgewesen, S. 77): „Man darf dem Armen nicht ohne weiteres geben, was er fordert, sondern was ihn fördert."

[422]) Zum Vorstehenden s. M., Armenpflege, S. 170 ff.

[423]) M., ebda, S. 176.

[424]) M., Schr. d. D. V. Heft 63 (1903), S. 5.

[425]) M., Armengesetzgebung, S. 503.

[426]) Ebda, S. 502; Generalbericht 1905, S. 91; Armenpflege, S. 94; Schr. d. D. V. Heft 22 (1895), S. 63.

M. definiert den Begriff „Armenpolizei“ nicht. Man hat darunter mit Klumker[427]) gesetzliche Vorschriften zu verstehen, „die durch Strafe und Zwang eine Besserung des Armen erreichen wollen“. Nach der modernen rechtsstaatlichen Auffassung ist die Armenpolizei im Gegensatz zur Auffassung des polizeilichen Wohlfahrtsstaates absolutistischer Zeit regelmäßig an eine gesetzliche Ermächtigung gebunden.

Drei Gesichtspunkte, die auch Klumker andeutet, führen nach M. zur Armenpolizei: der polizeiliche, strafrechtliche und fürsorgerische.[428]) Aufgabe der Polizei sei es, Störungen der öffentlichen Ordnung und des gesellschaftlichen Zusammenlebens im Interesse der Allgemeinheit abzuwehren, und zwar nötigenfalls, d. h. soweit dies zur Erreichung der höheren Staatszwecke erforderlich ist, durch zwangsweises Eingreifen in die individuelle Freiheit. Für das Spezialgebiet des Armenwesens ergebe sich das Recht und die Pflicht der Staatsgewalt, dem Verfall in Armut tunlichst vorzubeugen, Störungen der gesellschaftlichen Ordnung durch ihre Folgen zu beseitigen sowie auf Wiederherstellung geordneter Zustände hinzuwirken. Die gesetzliche Gewährung von Zwangsmitteln bilde ein notwendiges Korrelat der gesetzlichen Fürsorgepflicht des Staates gegenüber allen Hilfsbedürftigen.[429]) Sind jene polizeiwidrigen Handlungen und Unterlassungen zugleich strafbar im Sinne der Strafgesetze, so tritt der strafgesetzliche Gesichtspunkt hinzu. Als Organe der Armenpolizei fungieren dann die Strafgerichte.[430]) Endlich ist die Armenpolizei neben Armenverwaltung und Privatwohltätigkeit ein „Faktor der Hilfe“, insofern der Zwang ein unentbehrliches Glied in der Kette armenpflegerischer Maßnahmen ist, um Mißbrauch und Ausbeutung der Armenfürsorge abzuwehren und ihren erzieherischen Einfluß zu verstärken.[431]) Doch versteht M. diesen Zwang nicht als repressive Tätigkeit, „die die Bedürftigen einfach von der Straße entfernt, um sie irgendwie loszuwerden“, sondern positiv und präventiv in dem Sinne, daß auch die Armenpolizei die Gründe der Bedürftigkeit und die Mittel, ihr in gründlicher und individualisierender Weise abzuhelfen, erwägen soll.[432])

Die angeführten Gesichtspunkte geben einen brauchbaren Maßstab für die Würdigung armenpolizeilicher Bestimmungen und Akte, deren es im Reichs- und Landesrecht eine große Anzahl gibt.

7. Schaut man auf diese Stadien der Fürsorgetätigkeit zurück, so liegt die Frage nahe, ob es eine übergeordnete Instanz gebe, welche

---

[427]) Klumker, Fürsorgewesen, S. 42.

[428]) M., Schr. d. D. V. Heft 22 (1895), S. 54 f.

[429]) Buehl, Armenwesen, S. 194; M., Z. f. d. Armenwesen 1905, S. 37 f.

[430]) M., Schr. d. D. V. Heft 22 (1895), S. 54.

[431]) M., ebda, S. 36; Schr. d. D. V. Heft 76 (1906), S. 16 f.; Heft 77 (1906), S. 30.

[432]) M., Schr. d. D. V. Heft 22 (1895), S. 58 ff; ebda, Heft 46 (1900), S. 32 f.; 77 (1906), S. 30.

anregend oder gar rügend, ordnend und korrigierend darin eingreifen kann. Man denkt hier gleich an den Staat, weil die Fürsorgetätigkeit notwendig eine öffentliche Betätigung mit bedeutsamen Auswirkungen auf das Gesellschaftsleben werden muß. Speziell kann die öffentliche Fürsorge, welche die Staatsgewalt aus Gründen des Gemeinwohls einrichtet, für eben diese Staatsgewalt nicht gleichgültig sein. Gibt es nun staatliche Aufsichts- und Zwangsbefugnisse? Wie schon erwähnt, bejaht M. ein staatliches Aufsichtsrecht gegenüber der privaten Fürsorge, ohne aber Rechtsgrund, Inhalt und Grenzen jenes Rechts zu erörtern.

Ausführlicher verbreitet er sich dagegen über die Beaufsichtigung der öffentlichen Fürsorgeorgane. Für ihre Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit führt er verschiedene Gründe an. Das „allgemeine Interesse" erheische eine gesicherte Durchführung gesetzlicher Bestimmungen. Die Armen seien ohne Ueberwachung der Verwaltung schutzlos. Vorhandene Uebelstände dürften nicht erst durch Klagen und Beschwerden der Verwaltung zufällig bekannt werden, vielmehr sei wünschenswert, auch ohne diese davon zu hören; wichtig sei ferner, fortdauernd die verschiedenen Einrichtungen und Veranstaltungen im Bereich des Armenwesens zu überblicken sowie die Grundsätze und tatsächliche Uebung der Armenfürsorge gleichmäßig zu gestalten. Der Staat habe ein Interesse an der Erhaltung seiner Bevölkerung, der Steuerzahler an einer ökonomischen Fürsorgeverwaltung usf.[433]) Nach allem könnten Bedürfnis und Befugnis nicht zweifelhaft sein, wohl die Frage des Maßes und der praktischen Handhabung der Aufsicht.[434])

M. hält nun die staatliche Kommunalaufsicht, wie sie auf Grund der Städte- und Gemeindeordnungen geübt wird, nicht für hinreichend und fordert eine ergänzende Spezialaufsicht durch eine zentrale Behörde. Er denkt an eine entsprechende Umgestaltung des Bundesamtes für das Heimatwesen, an die Einrichtung einer Art Armeninspektorat bei den Landarmenverbänden oder einer besonderen Abteilung in einem Ministerium.[435]) Wir können die Berechtigung dieser Forderung nach Aufsichtserweiterung, die zwar im Deutschen Verein f. A. u. W. häufiger ausgesprochen und nach der organisatorischen Seite hin schon erörtert worden ist,[436]) nicht entscheiden.

8. Kapitel: Grenzen und Aussichten der Armenfürsorge.

Wir betrachten zum Schluß die Grenzen und Aussichten der Armenfürsorge.

---

[433]) M., Armengesetzgebung, S. 542, 544; Schr. d. D. V. Heft 77 (1906), S. 56.

[434]) M., Generalbericht 1905, S. 99.

[435]) M., Armengesetzgebung, S. 544, 590 f.; Schr. d. D. V. Heft 51 (1901), S. 21 ff., Heft 77 (1906), S. 71.

[436]) Vgl. Schr. d. D. V. Heft 8 (1889), 9 (1890), 73 (1905), 75 (1905) S. 102, 121; 100 (1913).

§ 23. Die Grenzen.

Die praktische Fürsorgetätigkeit findet nach M. gewisse Grenzen:

1. Da die öffentliche Fürsorge ihren Bereich durch das Gesetz zugewiesen erhält, die private Fürsorge ihn durch Satzungen usw. bestimmt, kann man daran denken, daß die Aufgabenstellung Grenzen setzt. Rechtlich genommen ist das auch zutreffend, wenigstens für die öffentliche Fürsorge. Wenn der Bedürftige im Verwaltungsstreitverfahren den Mangel oder die Unzulänglichkeit einer Unterstützung rügt, so wird der behauptete Anspruch mit den gesetzlichen Bestimmungen über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorgepflicht verglichen. Nicht mehr und nicht weniger, als die gesetzlichen Mußvorschriften gewähren, kann zuerkannt werden. Tatsächlich bewegt sich aber die Tätigkeit nicht in diesem gesetzlich geschaffenen Rahmen. Von der Ausführung der Kannvorschriften zu schweigen, läßt auch die auf Grund der gesetzlichen Mußvorschriften geübte Fürsorge dem freien Ermessen weitesten Spielraum. Eben deshalb spricht M. häufiger aus, „daß Organisation unendlich viel mehr wert ist als Gesetzgebung".[437]) Die private Fürsorge findet nach M. deshalb nicht so leicht eine Grenze, weil sie „der Pionier ist, der einer Neubewegung vorarbeitet, bis die Erkenntnis ihrer Bedeutung derart ins öffentliche Bewußtsein übergegangen ist, daß der Aufwand dafür ganz oder teilweise von der öffentlichen Gewalt übernommen wird".[438]) Stets drängen aber neue Aufgaben nach, die ihre Lösung zunächst durch die Privatwohltätigkeit erwarten müssen. Doch könne man im allgemeinen sagen — eine interessante Feststellung —, daß die Privatwohltätigkeit in der Regel im Verhältnis zu dem Umfang der öffentlichen Armenfürsorge steht. In Deutschland, wo dem Bedürfnis der offenen Armenfürsorge im großen ganzen durch die öffentliche Armenpflege genügt werde, sei die private Tätigkeit auf diesem Gebiete gering, während in den Großstädten Amerikas gerade dieses Gebiet von den Charity Organisation societies in hervorragendem Maße gepflegt werde. Die vorzügliche öffentliche Fürsorge für Kinder in Frankreich lasse das Bedürfnis nach privater Tätigkeit auf diesem Gebiete zurücktreten.[439])

2. Setzen mithin die formellen Aufgabestellungen durch Gesetz, Armenordnung, Satzungen u. dgl. faktisch keine festen Grenzen, so läßt sich doch nicht sagen, daß man sich ein unbegrenztes Arbeitsziel setzen darf und kann. Man darf es nicht, weil die Natur der Armenpflege selbst bzw. „die Individualität des Bedürftigen" Schranken auferlegt.[440]) Der Deutsche Verein f. A. u. W. stellte 1891 den trefflichen Leitsatz auf: „Die Wohltätigkeit hat sich innerhalb der Grenzen des sorgfältig zu prüfenden Bedürfnisses zu halten. Sie hat sich in

---

[437]) z. B. Schr. d. D. V. Heft 94 (1910), S. 20.
[438]) Z. f. d. Armenwesen 1906, S. 294.
[439]) M., ebda.
[440]) M., Armengesetzgebung, S. 506.

den Zielen, die sie sich setzt, und in der Art, wie sie ihre Hilfe dem einzelnen gewährt, stets gegenwärtig zu halten, daß sie in zahlreichen Fällen nicht allein materielle Hilfe zu gewähren, sondern, getragen von echter Menschenliebe, auch erzieherische Aufgaben zu erfüllen, die eigene Energie des Hilfsbedürftigen zu wecken und zu stärken, den moralisch Gesunkenen auf den rechten Weg zu bringen hat. Akte der Wohltätigkeit, welche in Zuwendungen, Stiftungen u. dgl. für Armenzwecke bestehen, bedürfen reiflichster und fachkundiger Prüfung hinsichtlich des Zweckes und der Art der Verwendung sowie eines möglichst weiten Verwendungsspielraums für die Verwaltung." [441])

3. Ein unbegrenztes Arbeitsprogramm k a n n ferner nicht möglich sein, weil die M i t t e l und p e r s ö n l i c h e n K r ä f t e begrenzt sind. Der Punkt, an dem die Armenfürsorge „ihre willkürliche oder natürliche Grenze findet, ist der Mangel an Personen, welche Armenpflege üben können und wollen, der Mangel an Mitteln, aus denen Armenpflege geübt werden kann und soll".[442])

Wo liegen aber diese Mangelgrenzen? Wie die geschichtliche Betrachtung zeigt, ist der Bedarf an persönlichen Kräften relativ. Er hängt einerseits vom Umfang der Notstände ab, der zu verschiedenen Zeiten je nach der biologischen, sozialen, wirtschaftlichen Situation der Gesellschaft sehr verschieden ist, andererseits vom Umfang und Inhalt der Hilfsbestrebungen, auf die wieder wandelbare Tatsachen (Stand der Fürsorgetechnik, des Organisationswesens, Belastungsfähigkeit der Wirtschaft u. ä.) sowie wandelbare Ideen bzw. die wandelbare Intensität der Hilfsbereitschaft und Hilfsideale von Einfluß sind. Dementsprechend wird sich der Mangel an persönlichen Kräften in schwankenden Grenzen bemerkbar machen. Je größer und eindringlicher die Not, um so eher werden die Lücken in der persönlichen Mitarbeit gefühlt werden. Je glaubensfreudiger eine Zeit, um so größer auch ihre Hilfsfreudigkeit, um so weniger wird es an Einsatz der persönlichen Mitarbeit fehlen. Je fortgeschrittener die Fürsorgetechnik, je entwickelter das Vereinswesen, um so mehr Gelegenheiten der persönlichen Mitwirkung, um so eher wird aber auch der Mangel an persönlicher Mitarbeit beklagt werden. Diese Beziehungen könnten vervielfacht werden. Jedenfalls läßt sich allgemein nicht sagen, wo der Mangel an persönlichen Kräften beginnt und wo er aufhört. Seine Ueberwindung wird teils eine Finanzfrage sein, teils von der Hebung der Hilfsgesinnung abhängen.

Ueber die mannigfachen Bestimmungsgründe des materiellen Bedarfs wurde schon gesprochen (§ 11, 2). Seine Grenzen sind wieder schwer zu bestimmen. Nach M. versagt von vornherein jeder Versuch, sich über den Umfang der Armut und der zu seiner Beseitigung erforderlichen Mittel zu vergewissern. An die Stelle der Berechnung der Armenzahl könne nur eine gewisse Wahrscheinlichkeits-

---

[441]) Schr. d. D. V. Heft 15 (1891), S. 155.

[442]) M., Armengesetzgebung, S. 66.

annahme, an Stelle der zu erwartenden Mittel nur eine mehr oder weniger begründete Hoffnung treten. Die Tatsache etwa, daß es eine gewisse Zeit hindurch nie an Mitteln gefehlt hat, dürfe zu der Annahme berechtigen, daß es auch fernerhin nicht daran fehlen wird; die Tatsache, daß die Mittel oft unzulänglich gewesen sind, errege das berechtigte Bedenken, daß sie niemals ganz zureichen werden.[443])

Offenbar findet aber die Fürsorge schließlich ihre materielle Grenze in der Prosperität der Wirtschaft, die öffentliche Fürsorge insbesondere ihre Grenze in der Belastungsfähigkeit der Wirtschaft bzw., da sie überwiegend aus steuerlichen Mitteln schöpft, in der steuerlichen Leistungsfähigkeit des Volkes. Die öffentliche Fürsorgelast muß also tragbar sein, worüber näherhin die Finanzwissenschaft Grundsätze aufstellt. Allerdings darf man die zu beachtenden finanzpolitischen Gesichtspunkte nicht mechanisch anwenden. Schon bei Betrachtung der augenblicklichen Wirkungen der Fürsorgelast, mehr noch bei Betrachtung ihrer Wirkungen in längerer Dauer, zeigt sich, daß die Fürsorgelast nicht in voller Höhe als Belastung der Wirtschaft sich darstellt. Der Mittelentnahme stehen auch Gegenleistungen gegenüber. Abgesehen von den wichtigen Ausgleichsfunktionen der Wohlfahrtspflege in der Volkswirtschaft, fördert sie dieselbe in Erzeugung und Verbrauch und entlastet sie in vielfachen Beziehungen. Diese günstigen Rückwirkungen der Fürsorgelast auf die Wirtschaft werden neuerdings in einem Erlaß des Preußischen Ministers für Volkswohlfahrt an die Oberpräsidenten und Regierungspräsidenten hervorgehoben.[444]) Der Minister folgert daraus mit Recht, daß die vorbeugende Fürsorge trotz der gegenwärtigen Finanzschwierigkeiten der Gemeinwesen erhalten werden müsse.

§ 24. Die Aussichten der Armenfürsorge.

Ueber die Zukunftsaussichten ist nur sehr unsicher etwas auszusagen. Ob die Armenfürsorge jemals entbehrt werden kann?

Eine Möglichkeit wäre offenbar die, daß Armenfürsorge durch Selbsthilfe und „Wohlfahrtspflege" (im Sinne M.s) ersetzt werden könnte. Wenn nämlich die Armenfürsorge erst an letzter Stelle eingreift, nachdem Selbsthilfe und Wohlfahrtspflege versagen, so müßte sie umgekehrt in dem Maße entbehrlich werden, als letztere Hilfsmaßnahmen hinreichen. Schließlich könnte sie so überhaupt erübrigt werden. M. meint nun, daß es von vornherein unwahrscheinlich, ja selbst unmöglich erscheint, „auf die Herbeiführung eines Zustandes zu hoffen, in welchem die Hilfe nur von dem hilfsbedürftigen Individuum selbst ausgeht, eine Hilfe von anderer Seite überflüssig wird".[445]) Dagegen schließt er die Möglichkeit nicht aus, daß durch Selbsthilfe zusammen mit allgemeinen Wohlfahrtsmaßregeln die

[443]) M., ebda, S. 67.

[444]) Der Volksfreund, Kleve, Nr. 11 v. 15. 1. 1932, zit. nach dem Amtl. Preuß. Pressedienst.

[445]) M., ebda, S. 56.

Armenfürsorge „vielleicht" ausgeschaltet werden könnte.[446]) Zwar sei der Tag noch „fern, an dem Armenpflege und Wohltätigkeit nichts mehr zu tun übrig bleibt, weil Wohlfahrts- und Gesundheitspflege, Erziehung und Unterricht, vor allem aber Selbsthilfe gegen die das Erwerbsleben stetig bedrohenden feindlichen Kräfte ihnen die Sorge aus der Hand genommen haben".[447]) Zurzeit und noch für absehbare Zeit seien sie jedenfalls unentbehrlich. Sie leistungsfähig zu machen und zu erhalten, sei daher bis auf weiteres notwendig.

Allerdings vermag nach dem, was wir z. B. über die Beziehungen zwischen Armenfürsorge und Sozialversicherung wissen, letztere die öffentliche Armenpflege noch keineswegs zu ersetzen und zu verdrängen.[448]) Und die künftige Entwicklung? Wer wollte und könnte darüber eine zuverlässige Vorhersage geben! M. äußert sich sehr zurückhaltend und vorsichtig. So sehr die Sozialversicherung in hohem Maße zur Ablösung der Armenfürsorge berufen ist, eine Totalablösung wird wohl dauernd eine Utopie bleiben, weil die Sozialpolitik ihrer Natur nach nur generell helfen kann, individuelle Not aber in dem einen oder anderen Fall eine ständige Begleiterscheinung der menschlichen Kultur sein wird.[449]) Sehr bestimmt spricht sich Adolf Weber aus: „Die bekannte Redensart: Wir wollen die Armenfürsorge durch Sozialpolitik überflüssig machen, sollte von einem denkenden Menschen überhaupt nicht ausgesprochen werden. Mag die Gesetzgebungsmaschine noch so exakt arbeiten, sie wird doch nur immer Schablonenarbeit liefern können ... Sie kann den Rohbau herstellen, die Ausstattung entsprechend den individuellen Bedürfnissen ist nicht ihre Aufgabe." Wie die sozialpolitischen Maßnahmen, werden auch die generellen Maßregeln der Wirtschafts-, Kultur-, Rechts-, Gesundheitspolitik usf. immer ergänzungsbedürftig bleiben und individuelle Hilfe von Mensch zu Mensch, eben Armenfürsorge, notwendig machen.

---

[446]) Schr. d. D. V. Heft 75 (1905), S. 23; Z. f. d. Armenwesen 1908, S. 185; Kommunale Rundschau 1908, S. 131.

[447]) Schr. d. D. V. Heft 75 (1905), S. 23.

[448]) Näheres Klumker, ebda, S. 66 ff. Die Versicherungsgesetze erfassen weit nicht alle Armenpfleglinge und können insoweit die Armenpflege nicht entlasten. Da die Renten nicht nach dem Bedürfnis, sondern nach erworbenen Anrechten bemessen werden, reichen sie zum Unterhalt sehr oft nicht aus, besonders in Städten und Industriebezirken mit hohen Lebenshaltungskosten, so daß Armenfürsorge daneben eintreten muß. Armenpflege kann für die Versicherten auch deshalb unentbehrlich sein, weil sie rascher versorgt als der große Apparat der Versicherungsanstalt. In einigen Beziehungen haben die Versicherungsgesetze sogar zu einer Erhöhung der Armenpflegekosten geführt, namentlich in der Krankenfürsorge. Lehrreich ist ferner aus neuerer Zeit, daß die Arbeitslosenversicherung die öffentliche Fürsorge bei den sogenannten Wohlfahrtserwerbslosen nicht auszuschalten vermag.

[449]) Buehl-Flemming, Schr. d. D. V. Heft 73 (1905), S. 90.

[450]) Arch. f. Sozialwiss., 23, S. 868 f., zit. bei Liese, Gesch. d. Caritas, Bd. 1, 1922, S. 4, zustimmend Liese ebda.

Denkbar wäre ferner, daß armutslose Zustände in der Zukunftsgesellschaft möglich wären und deshalb Armenfürsorge überflüssig machten. M. meint nun, „daß es nie möglich sein kann, alles aus der Welt zu schaffen, was Armut erzeugt oder zum mindesten den natürlichen Folgen dieser Ursachen entgegenzuwirken".[451]) „Daß ein Zustand, in welchem die Armut gänzlich aus der Welt verschwindet, nicht wahrscheinlich, ja, an dem Maße menschlicher Unvollkommenheit gemessen, wohl schlechterdings unmöglich ist, bedarf keiner näheren Begründung; vielmehr läßt sich die Besorgnis nicht unterdrücken, daß die komplizierten Produktions- und Lohnverhältnisse der modernen Zeit eher eine Steigerung als ein Sinken erwarten lassen. Was Menschen tun können, ist eben nur: vorbeugen, auf sittliche Veredlung hinwirken, äußersten Falles helfen." [452])

Eine Begründung hierfür kann natürlicherweise, d. h. mit den Mitteln der natürlichen Erkenntniskraft allein, nicht zuverlässig gegeben werden, so richtig die zu beweisende Behauptung ist. Man könnte aus der Tatsache, daß Armut von jeher gewesen und keine Zeit war, in welcher sie nicht Gegenstand der Wahrnehmung, Beurteilung und Fürsorge gewesen ist [453]) folgern, Armut und Armenfürsorge würden auch in Zukunft fortbestehen. Dieser Schluß post hoc, ergo propter beweist aber nicht, daß es dennoch nicht anders kommen kann. Man mag mit Buehl [454]) entgegenhalten, daß, „wie immer die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse gestaltet sein mögen, die in der Verschiedenheit der menschlichen Natur und Veranlagung begründeten Verarmungsursachen niemals aus der Welt zu schaffen" sind. „Krankheiten, Leidenschaften und Laster gibt es überall, wo Menschen sind." Auch dieser Einwurf vermag nicht ohne weiteres zu überzeugen. Die Möglichkeit menschlicher Selbsterlösung ist ja mehr als einmal in der Geschichte behauptet worden. „In der Zeit des jungen Christentums waren es die alten orientalischen Mysteriengötter, die in Mengen ins Abendland eingeführt wurden, um den heilsdurstigen Seelen Labung zu bringen; in neuerer Zeit sind es soziale und staatliche Umwälzungen, phylosophische Systeme und neue Religionen, mit denen man das Heil in die Welt einzuführen sucht." [455]) Man mag ferner mit M.[456]) an die Begrenztheit des Könnens, die Hilflosigkeit denken, mit der der Menschenfreund häufig der Not gegenübersteht, um inne zu werden, daß man mit der Not nie fertig wird. Demgegenüber könnte man mit M. gleich an die vielen Erfolge einer zweckmäßigen Fürsorge erinnern;[457]) ja, weshalb sollte

---

[451]) M., Armenpflege, S. 12.

[452]) M., Armengesetzgebung, S. 56.

[453]) M., ebda, S. 53.

[454]) Buehl, Armenwesen, S. 210.

[455]) E. Krebs, Dogma und Leben, Katholische Lebenswerte, Bd. 5, 1. Teil, Paderborn 1923, S. 347.

[456]) M., Armenpflege, S. 12.

[457]) M., ebda.

man nicht so optimistisch sein und an einen vollständigen Sieg glauben dürfen?

Und dennoch ist nicht nur wahrscheinlich, sondern g e w i ß, daß armutslose Zustände in der Zukunft unmöglich sind. Der Grund hierfür ist nicht mit dem natürlichen Verstand allein, sondern nur in Verbindung mit dem Lichte der Offenbarung erkennbar. „Es wird nicht fehlen an Dürftigen im Lande deiner Wohnungen; deshalb gebiete ich dir, daß du die Hand öffnest deinem dürftigen und armen Bruder, der bei dir im Lande weilt." [458]) „Immerdar habt ihr die Armen um euch." [459]) Und zwar verschwindet die Armut deshalb nie aus der Welt, „weil sie einesteils Folge der Ursünde,[460]) anderenteils der persönlichen Schuld [461] ist; und überdies ist Armut anzusehen als ein von Gott gesetzter Zustand des zeitlichen Lebens zur Bewährung der Geduld des Armen (Matth. 5, 3) und zur Betätigung der Liebe der Besitzenden (Matth. 25, 40)".[462]) Erst in Verbindung mit diesen metaphysischen Wahrheiten erhalten obige Argumente der natürlichen Erkenntnis volle Beweiskraft.

Doch wäre es falsch, die Armut als gottgegebenen Zustand fatalistisch hinzunehmen und zu meinen, „daß doch keine Maßregel den vorher bestimmten Gang der Dinge aufhalten oder ändern könne". M. erinnert mit Recht daran, „wieviel durch zweckmäßige Maßnahmen zur rechten Zeit und am rechten Ort erreicht worden ist".[463]) Auch liegt in der Gottgegebenheit „eher ein Antrieb zu größerer Bemühung in der Armenfürsorge als zur Lässigkeit".[464]) Schließlich legt das sittliche Liebesgebot die Pflicht auf, wohlzutun, nicht in dem Sinne, als ob wir verantwortlich wären für „Abschaffung der Armut", aber wir sind verantwortlich für „Versorgung der Armen".[465])

Andererseits wäre es ein übertriebener Enthusiasmus, der da meinen würde, „durch radikale Mittel Armut und Elend aus der Welt zu schaffen". M. gibt zu erwägen, „wieviel Maßregeln, die noch so gut gemeint waren, völlig fehlgeschlagen sind, ja, den der Erwartung völlig entgegengesetzten Erfolg gehabt haben". Freilich sei ihm der

---

[458]) 5. Mos. 15, 11; Uebersetzung von Loch-Reitschl, Die Heiligen Schriften des Alten und Neuen Testamentes, nach der Vulgata, Bd. 1, Regensburg 1905, Manz, S. 300.

[459]) Matth. 26, 11; Uebersetzung Loch-Reitschl, ebda, Bd. 4, S. 133.

[460]) Ueber die Armut als Folge der Ursünde s. Gregor von Nazianz, Ueber die Liebe zu den Armen, Bibl. d. Kirchenväter, Ausg. Bardenhever-Weymann-Zellinger, Kösel-Pustet, München 1928, Bd. 1, S. 294.

[461]) Zahlreiche Bibelstellen nennen als gewöhnliche Verarmungsursachen: Müßiggang, Verschwendung und Lasterhaftigkeit; vgl. Lueg-Mairhofer- Biblische Realkonkordanz, 6. Aufl., Manz, Regensburg 1913, Bd. 1, S. 80.

[462]) Daß die Armut „auch von Gott kommt", wie er „der Beschützer der Armen" ist, wird ebenfalls häufig in der Bibel belegt; s. Lueg-Mairhofer, S. 81.

[463]) M., Armenpflege, S. 12.

[464]) Liese, ebda, Band 1, S. 32.

[465]) Liese ebda.

Enthusiasmus liebenswerter als der Fatalismus; die Menschheit bedürfe des „Glaubens an eine erfüllungsfrohe Zukunft".[466]) Unter Umständen sei die einseitige Uebertreibung in dieser Beziehung sogar erwünscht, „um die im allgemeinen zum Beharren geneigte Menschheit auf der Bahn fortschreitender Maßregeln vorwärtszutreiben". Aber die besonnene Erkenntnis der Dinge, die nur aus dem Studium ihrer Entwicklung, nur aus der Würdigung ihres gesamten Zusammenhanges mit allgemeinen und individuellen Ursachen gewonnen werden könne, habe davon auszugehen, daß alle Maßregeln sich nur dem Ziele mehr oder weniger annähern, nie es völlig erreichen können.[467])

---

[466]) M., Die neue Rundschau 1910, S. 548.
[467]) M., Armenpflege, S. 12 f.

Schluß: Zusammenfassung.

a) M.s Lehren in der Würdigung seiner Zeitgenossen.

M. genoß bei ihnen den Ruf eines „anerkannten Fachmannes".[468]) Seine Lehren, an denen die Sicherheit der Formulierung aufgefallen sein wird, wurden als Aeußerungen einer Autorität hingenommen. Abweichende Auffassungen von Zeitgenossen waren oben nur wenig zu vermerken. Diese weitgehende Anerkennung wird durch zeitgenössische Bekenntnisse bestätigt. Flesch[469]) stellte auf der 15. Jahresversammlung des Deutschen Vereins f. A. u. W. fest, daß M. „mit vollem Recht in hohem Maße das Ohr der Versammlung" habe und darauf rechnen könne, daß das, was er sage, „von vornherein eine gewisse Präsumtion der Richtigkeit" habe. Wie im ersten deutschen Fachverein ist M. in der Fachliteratur f ü h r e n d gewesen. Seit sein wissenschaftliches Erstlingswerk 1887 erschien, verdankt die Literatur über deutsches und ausländisches Armenwesen Münsterberg eine so große Reihe von wertvollen Schriften, daß er geradezu als der Träger dieser Literatur anzusehen ist[470]) und daß keine Schrift des gleichen Gebietes in den letzten Jahren entstanden sein dürfte und in Zukunft wird entstehen können, die nicht der Münsterbergschen Arbeiten als eines unentbehrlichen Hilfsmittels sich bedient hätte".[471]) Ueber das Ansehen M.s im Auslande besitzen wir die interessante Beobachtung eines Besuchers des Internationalen Kongresses f. A. u. W. 1900 in Paris, an dem auch M. in amtlicher Funktion teilnahm. Ruland berichtete über seine Kongreßeindrücke auf der Jahresversammlung des Deutschen Vereins f. A. u. W. 1905 u. a.: „Es war mir eine Freude zu sehen, wie unsere deutschen Fortschritte im Ausland anerkannt werden ... Es hatte sich das allgemeine Interesse für unsere deutschen Fortschritte gewissermaßen auf eine Person konzentriert ... das ist unser Kollege Münsterberg, der gestern so viel von den Verdiensten anderer gesprochen, aber sich selbst nicht erwähnt hat. Sie alle kennen seine außerordentliche Tätigkeit! ... Die Leistungen der deutschen Armenpflege und die Tätigkeit eines Münsterberg sind im Ausland weit und breit bekannt." [472])

---

[468]) Jastrow, Schr. d. D. V. Heft 23, S. 99.

[469]) Ebda, S. 80.

[470]) Zustimmend Liese, Wohlfahrtspflege u. Caritas, M.Gladbach 1914, S. 59.

[471]) Levy, Concordia, 1911, S. 70.

[472]) Schr. d. D. V. Heft 75 (1905), S. 131.

b) M.s Lehren im modernen Urteil.

Dagegen lassen sich vom modernen, fortgeschrittenen Standpunkt nicht alle Lehren M.s aufrechterhalten. Wie der Vergleich mit geltendem Recht und modernen Autoren ergab, gilt M.s Auffassung in prinzipiellen, theoretischen Fragen auch heute noch. Ja, sie ist bleibend, da sie unwiderlegliche Erfahrungs- und Vernunftgründe zur Seite hat. Ob dazu noch wesentliche Neuerkenntnisse bezüglich des Charakters und der Grundsätze der Armenfürsorge sowie ihrer spezifischen Heilmittel hinzugewonnen werden können? M. meint, daß „die Geschichte des Armenwesens, soweit sie eine Geschichte der Ideen ist, mit dem Ende des vorigen Jahrhunderts (des 19. Jahrhunderts) als abgeschlossen betrachtet werden darf. Neues hierüber zu sagen, ist meines Erachtens unmöglich".[473]) Alles, was über Verwaltung der Armenpflege, sorgfältige Prüfung der Bedürftigen, Unterscheidung der Leistungen in offener und geschlossener Pflege, in Geld- und Naturalunterstützung usf. gesagt werden könne, sei in der Literatur und Praxis des Armenwesens vergangener Jahrhunderte unendlich oft gesagt worden.[474]) „Das Arsenal ist mit allen Waffen gefüllt, die wider die Armut geführt werden können, und der geschulte Führer vermag zu sagen, welche Waffen stumpf geworden sind, welche Verbesserungen an alten Stücken angebracht erscheinen und wo Verbesserungen noch zu erwarten sind." [474])

In technischen, organisatorischen Fragen sind jedoch die Lehren M.s teilweise überholt, weil die inzwischen veränderten Zeitverhältnisse andere formale und methodische Anforderungen und Arbeitsbedingungen stellen. Dies gilt z. B. hinsichtlich der Regelung der endgültigen Unterstützungspflicht, des Pflegesystems, der Mittelbeschaffung. Besonders treten die technischen Wandlungen in der (hier nicht berücksichtigten) Praxis der einzelnen Fürsorgezweige, etwa der Kranken-, Gebrechlichenfürsorge, hervor. Bemerkenswert ist nun, daß M. technische Verbesserungen nicht ausgeschlossen hat; ja, es sei „hoffnungslos", wenn man darauf verzichten müßte. Aber von der Seite der Technik her seien auch die einzigen Fortschritte unserer armenpflegerischen Kenntnisse und Erfahrungen noch möglich.[475])

---

[473]) M., Z. f. d. Armenwesen 1908, S. 182.
[474]) M., Kommunale Rundschau 1908, S. 131.
[475]) M., Z. f. d. Armenwesen 1908, S. 183.
[476]) M., ebda; Kommunale Rundschau 1908, S. 130 f.

Lebenslauf.

Am 11. Mai 1904 wurde ich, Georg Müller, als Sohn des verstorbenen Metzgermeisters Franz Müller zu Kleve (Rhld) geboren. Ich bin katholischer Konfession und preußischer Staatsangehörigkeit. Nach Besuch der Volksschule und des humanistischen Gymnasiums meiner Vaterstadt bestand ich am 25. Februar 1924 die Reifeprüfung. An den Universitäten Freiburg i. B., München, Köln und Münster i. W. widmete ich mich wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen sowie rechtlichen und allgemeinbildenden Studien. Am 22. Februar 1928 legte ich in Münster i. W. die Diplomprüfung für Volkswirte ab. Nach weiteren zwei Semestern unterbrach ich praktischer Tätigkeit wegen die Studien und führte gleichzeitig meine Dissertation zu Ende. Die mündliche Doktorprüfung bestand ich am 27. Juli 1932.